

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
5994-11

meddelad i Stockholm den 28 september 2012

**KLAGANDE**  
Ljusnarsbergs kommun

Ombud: AA

**MOTPART**  
BB

God man: CC

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**  
Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 september 2011 i mål nr 5203-10, se bilaga

**SAKEN**  
Stöd och service till vissa funktionshindrade

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet och upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden.

Dok.Id 124378

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

**YRKANDE M.M.**

*Ljusnarsbergs kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom. Kommunen anför bl.a. följande. I många kommuner uppstår tillfälliga underskott av särskilda boenden. Verkställighet måste då ske i en annan kommun för att inom rimlig tid kunna tillgodose enskildas behov. Enligt praxis har den enskilde inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en beviljad insats exakt där han eller hon önskar så länge som goda levnadsvillkor tillförsäkras genom den erbjudna insatsen. Det ifrågasätts inte att det erbjudna boendet i hemkommunen i form av två rum och kök i ett gruppboende i sig tillförsäkras BB goda levnadsvillkor. Kammarrätten tolkar dock begreppet goda levnadsvillkor alltför extensivt. Kammarrätten menar att själva flyttningen som sådan resulterar i att det erbjudna boendet inte tillförsäkras henne goda levnadsvillkor. Konsekvenserna av en sådan tolkning av lagen är mycket vittgående. Ställningstagandet innebär att det är tillräckligt att det i ett läkarintyg anges att en flyttning som sådan inte är gynnsam för individen, oavsett kommunens planering och bedömning, för att kommunen ska vara tvungen att ingå en avtalsrelation med en privat utförare i en annan kommun utan tidsbegränsning. Även om kommunen kan verkställa insatsen med befintlig personal i ett eget boende blir kommunen tvungen att fortsättningsvis köpa tjänsten av den privata utföraren. En annan konsekvens är att en utbyggnad av gruppboenden, vilket är mycket kostsamt och tidskrävande, blir svår att planera. Det tar oftast flera år och innebär stora investeringar för en liten kommun att planera och färdigställa boenden av detta slag. Kammarrättens ställningstagande innebär att en kommun inte kan vara säker på att de insatser som verkställs hos privata utförare i andra kommuner kan överflyttas till kommunens egna boenden när förutsättningar för det föreligger. En flyttning innebär en stor omställning för BB men med hjälp av en mjuk övergång enligt handlingsplanen ska detta kunna fungera väl.

*BB* bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. En funktionshindrad ska ha rätt att välja var och med vem han eller hon ska leva. Kommunens starkaste skäl för att hon ska flytta verkar vara att gruppboendet har

byggts. Det kan ifrågasättas om hon där har möjlighet att utveckla sin fulla potential. På Stiftelsen Sanna har varje boende en obegränsad möjlighet att utvecklas efter sina egna förutsättningar och personalen lyssnar till och känner in vars och ens behov. Att flytta innebär alltid en påfrestning. För henne skulle en tvångsflyttning leda till, förutom de av läkaren och sjukgymnasten beskrivna konsekvenserna, ett långvarigt sorgearbete, bristande tillit till personerna i hennes omgivning, frustration och en känsla av att inte ha inflytande över sin tillvaro. Dessa konsekvenser kommer att förvärra hennes epilepsi och försvinner inte inom en rimlig tid. Med. dr Barbro Lewin har i ett utlåtande beskrivit vilka risker hennes välbefinnande skulle utsättas för om hon tvingas flytta från det som hon numera betraktar som sitt riktiga hem och sin familj. Efter det att hon flyttat till Stiftelsen Sanna hörde kommunen av sig ett par gånger och frågade om hon var beredd att flytta tillbaka till Ljusnarsberg, men det dröjde sex och ett halvt år innan kommunen beslutade att säga upp hennes plats. Nu har hon bott på Stiftelsen Sanna i över nio år. Hon har hunnit skapa starka band till andra boende och till personalen och deras arbete med henne har visat sig mycket framgångsrikt. Om kommunen hade haft hennes goda levnadsförhållanden för ögonen borde hon ha fått flytta redan efter något år och kommunen borde ha varit tydlig med sin avsikt. En kommun måste ordna med verkställigheten och fatta beslut inom rimlig tid. Sker inte det bör kommunen av humanitära skäl få ta konsekvenserna av detta.

*Socialstyrelsen* har på Högsta förvaltningsdomstolens begäran avgett yttrande i målet och anför bl.a. följande. BBs nuvarande boende på Sanna gård har en antroposofisk och läkepedagogisk profil. Det ger det en uttalad och tydlig särprägel i förhållande till andra gruppboendestäder. Hon har bott där i många år. Av intyg från läkare och utlåtande från sjukgymnast framgår att en flyttning från det nuvarande boendet riskerar att försämra BBs hälsotillstånd, såväl psykiskt som fysiskt. Mot bakgrund av att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor, och att insatserna ska vara varaktiga och anpassade till mottagarens individuella behov, har inte kommunen haft rätt att

ändra beslutet om insats i form av bostad med särskild service på så sätt att BB tvingas flytta till ett gruppboende i hemkommunen.

*Sveriges Kommuner och Landsting* har beretts tillfälle att avge yttrande i målet och anför bl.a. följande. Kommunens intresse av att få organisera och planera verksamheten med t.ex. bostäder med särskild service på ett sådant sätt att en fungerande och uthållig verksamhet byggs upp måste anses väga tungt. Lagstiftningens krav att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges kan inte tolkas som att det är den enskilde som ytterst bestämmer över verkställighetsåtgärderna. Kommunens organisatoriska och kostnadsmässiga ansvar skulle i sådant fall bli illusoriskt. Det är önskvärt att kommunen redan i samband med att ett boende i annan kommun erbjuds klargör huruvida kommunen på sikt planerar för en återflyttning till hemkommunen. Omständigheter som medför behov av förändringar i verkställigheten av ett beslut kan emellertid inte alltid förutses. Det bör därför inte vara en förutsättning för förändringar i verkställigheten att en planering för detta funnits redan vid den tidpunkt då verkställigheten påbörjades. De negativa konsekvenserna av en flyttning kan i de flesta fall motverkas genom goda förberedelser och ett omsorgsfullt genomförande.

Högsta förvaltningsdomstolen har på BBs begäran hållit muntlig förhandling i målet.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### *Den rättsliga regleringen*

Av 7 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) följer att personer som tillhör lagens personkrets har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat

sätt. En sådan insats är bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna (9 § 9).

Av 7 § andra stycket samma lag framgår bl.a. att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

I 16 § första stycket LSS anges att en kommuns ansvar enligt lagen gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen. Av 16 c § framgår att om det finns särskilda skäl en kommun får verkställa ett beslut enligt 9 § 8 eller 9 i en annan kommun. Den kommun som har beslutat om boendet har ansvaret enligt LSS gentemot den person som till följd av beslutet är bosatt i den andra kommunen.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Ljusnarsbergs kommun beslutade den 14 januari 2010 att ändra verkställigheten av en insats enligt 9 § 9 LSS i form av bostad med särskild service för BB. Beslutet innebar att det avtal som sedan 2003 gällt mellan kommunen och Stiftelsen Sanna i Lekebergs kommun, med förlängning ett år i sänder vid utebliven uppsägning, skulle sägas upp och att BB skulle erbjudas en bostad med särskild service i Ljusnarsbergs kommun senast den 1 maj 2010.

Beslutet rör ändring av genomförandet av en tidigare beviljad insats enligt 9 § 9 LSS. Rena verkställighetsbeslut anses i regel inte vara överklagbara (se t.ex. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970 s. 582). Beslutet, som satts upp skriftligt, har dock betydande faktiska verkningar för BB varför det får anses vara överklagbart (jfr HFD 2012 ref. 11 och RÅ 2007 ref. 7 med där angivna rättsfall m.m.).

I ett mål såsom det förevarande har domstolen inte att ta ställning till var den enskilde tillförsäkras de bästa levnadsvillkoren. Prövningen begränsas till om den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor genom beslutet om ändrat genomförande av den tidigare beviljade insatsen (jfr RÅ 2007 ref. 62 I och II, RÅ 2010 ref. 91 samt HFD 2011 ref. 48).

Enligt LSS är utgångspunkten att den enskildes behov ska tillgodoses i den egna kommunen. Enligt 15 § samma lag hör det till kommunens uppgifter bl.a. att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är (punkt 1) samt att verka för att personer som omfattas av lagen får sina behov tillgodosedda (punkt 2). Av 5 kap. 7 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) följer vidare att kommunen ska inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av funktionshinder möter betydande svårigheter i sin livsföring och därför behöver ett sådant boende. Enligt 5 kap. 8 § andra stycket samma lag ska kommunen planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder.

När det gäller planeringen av bostäder med särskild service är ett längre tidsperspektiv ofta nödvändigt. Tillhandahållande av en gruppboende kan dessutom vara betydligt mer komplicerat och tidsödande än tillhandahållande av en serviceboende eller annan särskilt anpassad bostad. Förutom de yttre krav som måste ställas på själva bostaden, som bl.a. kan få till följd att kommunen måste inleda en tidskrävande planprocess, måste hänsyn också tas till sammansättningen av gruppen boende och till eventuella behov av kvalificerad personal. Det är förhållanden som en kommun inte alltid själv kan styra över. Förhållandena kan således vara sådana att en kommun, trots att den uppfyllt sin planeringsskyldighet, inte har möjlighet att erbjuda den enskilde en gruppboende i den egna kommunen förrän förhållandevis lång tid efter det att behovet uppstått (jfr RÅ 2007 ref. 36). I avvaktan på lämpligt boende för den funktionshindrade måste i sådant fall beslut om insatser i form av bostad med särskild service verkställas i en annan kommun. Detta bör emellertid principiellt ses som en övergångslösning till dess möjligheter skapats att erbjuda ett lämpligt boende i den egna kommunen. Detta förutsätter att

kommunen kan besluta om ändring av genomförandet av tidigare beslutade insatser.

BB hade vid tiden för kommunens nu överklagade beslut bott på Stiftelsen Sanna i sex och ett halvt år. Hon hade under denna tid fått starka band till såväl personalen som till övriga boende. Samtidigt måste, enligt vad som framgått ovan, en kommun kunna ges ett visst tidsmässigt utrymme inför ett beslut om en sådan ändring av verkställigheten som är aktuell i förevarande mål. Det förhållandet att BB har bott i sitt nuvarande boende under förhållandevis lång tid hindrar i och för sig inte att hon kan anses tillförsäkras goda levnadsvillkor genom den gruppboende som kommunen numera erbjuder. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får så anses vara fallet.

Att tvingas flytta innebär alltid en påfrestning. Utredningen i målet ger vid handen att denna påfrestning kommer att vara påtaglig i BBs fall. Det är dock möjligt att minska de negativa konsekvenserna av en flyttning genom god framförhållning och planering samt adekvata förberedelser. I målet är utrett att kommunens avsikt bl.a. är att dess personal, utöver viss kompletterande utbildning, ska lära känna BB i hennes nuvarande boende. En planering för inskolning, kompetensutveckling och överflyttning har gjorts. De olägenheter som är förknippade med att BB tvingas flytta från en invand miljö hindrar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening därmed inte att hon kan anses tillförsäkras goda levnadsvillkor genom kommunens beslut att ändra genomförandet av den beviljade insatsen. Högsta förvaltningsdomstolen förutsätter att kommunen ger BB den tid för anpassning till de nya förhållandena som hon kan behöva.

Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att det överklagade beslutet inte stått i strid med LSS. Underinstanserna borde därför inte ha upphävt kommunens beslut.

Susanne Billum

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Anita Saldén Enérus

Erik Nymansson

Katerina Petkovska

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2012-08-28