

Ref 36

En kommun kan fullgöra en skyldighet att tillhandahålla bistånd enligt socialtjänstlagen i form av särskilt boende genom att erbjuda ett sådant boende i en annan kommun.

4 kap. 1 § och 16 kap. 6 a § socialtjänstlagen (2001:453)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 10 juni 2024 följande dom (mål nr 2660-23).

Bakgrund

1. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. En form av bistånd är s.k. särskilda boenden för äldre personer som behöver särskilt stöd. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

2. En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd som någon enligt ett beslut av socialnämnden är berättigad till kan av förvaltningsrätten, efter ansökan av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), åläggas att betala en särskild avgift som tillfaller staten.

3. Socialnämnden i Ystads kommun beslutade i januari 2020 att bevilja en person bistånd i form av särskilt boende, men kommunen hade just då inga lediga platser att erbjuda henne. I juni samma år erbjöds hon plats på ett särskilt boende i Simrishamns kommun som hon tackade nej till och i oktober erbjöds hon plats i Ystads kommun, vilket hon också tackade nej till.

4. IVO ansökte hos Förvaltningsrätten i Malmö om att Ystads kommun skulle åläggas att betala en särskild avgift eftersom kommunen inte hade tillhandahållit personen i fråga bistånd inom skälig tid. IVO ansåg att kommunen hade tillhandahållit biståndet först i oktober då hon erbjöds boende i Ystads kommun och att ett oskäligt dröjsmål hade uppkommit sex månader efter socialnämndens beslut i januari. Ett erbjudande om särskilt boende i en annan kommun än hemkommunen är enligt IVO inte ett skäligt erbjudande eftersom det innebär att den enskilde tvingas flytta från hemkommunen.

5. Förvaltningsrätten biföll IVO:s ansökan. Domstolen delade IVO:s bedömning att biståndet inte hade tillhandahållits inom skälig tid. Enligt förvaltningsrätten bör biståndsinsatser primärt verkställas inom den egna kommunen. Ett erbjudande om särskilt

boende i en annan kommun kan inte anses som ett skäligt erbjudande.

6. Kommunen överklagade till Kammarrätten i Göteborg som i likhet med förvaltningsrätten ansåg att insatsen inte hade tillhandahållits inom skälig tid och att det faktum att personen i fråga hade tackat nej till ett boende i en annan kommun inte påverkade bedömningen.

Yrkanden m.m.

7. *Ystads kommun* yrkar att den särskilda avgiften ska sättas ner i sin helhet.

8. *Inspektionen för vård och omsorg* anser att överklagandet ska avslås.

9. *Socialstyrelsen* har i ett av Högsta förvaltningsdomstolen inhämtat yttrande anfört följande. Det finns inget hinder mot att en socialnämnd erbjuder den enskilde insatser som genomförs i en annan kommun. Bistånd i form av särskilt boende i en annan kommun kan i enskilda fall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå, under förutsättning att den enskilde samtycker till det.

10. *Sveriges Kommuner och Regioner*, som beretts tillfälle att yttra sig i målet, har anfört att bedömningen av vad som utgör ett skäligt erbjudande om en insats inte ska utgå från kommunens geografiska gräns, utan från vad som utifrån en sammantagen bedömning kan anses leda till att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

11. Frågan i målet är om en kommun kan fullgöra en skyldighet att tillhandahålla bistånd i form av särskilt boende genom att erbjuda ett sådant boende i en annan kommun.

Rättslig reglering m.m.

12. Av 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Enligt fjärde stycket ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

13. En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av socialnämnden, ska enligt 16 kap. 6 a § första stycket åläggas att

betala en särskild avgift. Av sista stycket framgår att avgiften tillfaller staten.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. En förutsättning för att Ystads kommun ska åläggas att betala en särskild avgift är att kommunen inte inom skälig tid har tillhandahållit den person som är aktuell i målet det bistånd i form av särskilt boende som hon enligt beslut av socialnämnden var berättigad till.

15. Underinstanserna anser att biståndet tillhandahölls först i oktober 2020 genom det erbjudande om boende i Ystads kommun som då lämnades och att det erbjudande som hade lämnats i juni om boende i Simrishamns kommun inte innebar att biståndet hade tillhandahållits eftersom ett erbjudande om boende i en annan kommun inte utgör ett skäligt erbjudande. Frågan är om det finns fog för den slutsatsen.

16. Socialtjänstlagen innehåller inte några bestämmelser som innebär att en socialnämnd skulle vara förhindrad att erbjuda den enskilde lösningar som genomförs inom en annan kommuns geografiska område eller genom åtagande av en annan kommun, under förutsättning att det erbjudna biståndet uppfyller kravet på en skälig levnadsnivå (RÅ 2004 ref. 130, jfr även HFD 2011 not. 91).

17. En kommun kan alltså fullgöra sin skyldighet att tillhandahålla bistånd i form av särskilt boende genom att erbjuda ett sådant boende i en annan kommun. Det avgörande är att den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

18. IVO har till stöd för sin ansökan om utdömmande av en särskild avgift enbart åberopat det förhållandet att det i juni erbjudna boendet låg i en annan kommun än hemkommunen. Det har från IVO:s sida inte gjorts gällande att boendet av någon annan anledning inte uppfyllde kravet på att den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå eller att erbjudandet inte hade lämnats inom skälig tid. Att det erbjudna boendet låg i en annan kommun utgjorde som framgått inte tillräcklig grund för att bifalla IVO:s ansökan och den borde därmed ha avslagits.

19. Förvaltningsrättens och kammarrättens domar ska upphävas och IVO:s ansökan om utdömmande av en särskild avgift avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver förvaltningsrättens och kammarrättens domar samt avslår Inspektionen för vård och omsorgs ansökan om att Ystads kommun ska åläggas att betala en särskild avgift.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Knutsson, Ståhl, Gäverth* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Lisa Ragnesten.

Förvaltningsrätten i Malmö (2022-06-08, ordförande Idarsson):

Frågan i målet är om Ystad kommun ska åläggas att betala en särskild avgift på grund av oskäligt dröjsmål med att bevilja bistånd i form av permanent särskilt boende, med inriktning demens, och i så fall hur stor avgiften ska vara.

Den enskilde beviljades bistånd den 22 januari 2020. Den 25 juni 2020 erbjöds den enskilde plats på särskilt boende i Simrishamns kommun men tackade nej till detta. Den 13 oktober 2020 erbjöds den enskilde en plats i Ystad men tackade nej för att bo närmare sin dotter. Den enskilde har under väntetiden även ansökt om särskilt boende i Skurups kommun och fått ett erbjudande där som accepterats. Den 2 april 2021 flyttade den enskilde till Skurups kommun och Ystad kommun avslutade därmed ärendet.

Inledningsvis har förvaltningsrätten att ta ställning till om ett erbjudande om en insats i en annan kommun kan anses som ett skäligt erbjudande som innebär att särskild avgift inte kan påföras. Förvaltningsrätten gör bedömningen att kommuner, även om det inte framgår uttryckligen av socialtjänstlagen, primärt bör verkställa åtgärder inom den egna kommunen. Det rör sig i målet om en förhållandevis vanlig boendeform för äldre, en boendeform kommunen rimligen kan förutse behovet av och som bör kunna tillhandahållas av kommunen själv. I likhet med IVO anser således förvaltningsrätten att erbjudande om insats i en annan kommun inte kan anses som ett skäligt erbjudande.

Insatsen i form av särskilt boende har inte tillhandahållits inom skälig tid. Oskäligt dröjsmål har uppkommit sex månader efter det att det gynnande beslutet fattades och förelegat till och med dagen då den enskilde erbjöds och tackade nej till en plats i Ystads kommun, dvs. för perioden den 23 juli–13 oktober 2020. Det finns därför förutsättningar att påföra Ystad kommun särskild avgift för denna tidsperiod.

Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett vinsteliminering och ett repressivt inslag. Kommunen har uppgett att kostnaden för den beviljade insatsen uppgår till 52 000 kr per månad. Det belopp som IVO yrkat innehåller utöver denna summa en repressiv del om 25 procent av kostnaden. Förvaltningsrätten anser att det av IVO framräknade beloppet är godtagbart och att det inte finns skäl att ifrågasätta beloppet. Mot denna bakgrund, och då kommunen inte kan anses ha haft sådana särskilda svårigheter att verkställa beslutet som kan utgöra synnerliga skäl för eftergift, ska ansökan från IVO bifallas. Ystads kommun ska åläggas att till staten betala en särskild avgift med 171 900 kr.

– Förvaltningsrätten bifaller ansökan och ålägger Ystads kommun att till staten betala 171 900 kr i särskild avgift.

Kammarrätten i Göteborg (2023-04-12, Classon, Cedhagen och Rubenson):

Av förarbeten framgår att kommunen är skyldig att i princip vidta alla åtgärder som är möjliga för att verkställa ett gynnande beslut. Av detta följer att de omständigheter som bör kunna anses utgöra synnerliga skäl är omständigheter som legat utanför kommunens kontroll. Att man i sin ekonomiska planering prioriterat medlen på ett sådant sätt att resurserna inte räckt till för att tillhandahålla insatser enligt den förevarande lagen kan sålunda inte utgöra skäl för eftergift. Däremot torde det inte vara helt uteslutet att inom snäva ramar som en faktor beakta svårigheter med ekonomisk omprioritering då det gäller att bedöma om ett dröjsmål är oskäligt eller då fråga blir om att bestämma den särskilda avgiftens storlek (jfr prop. 2005/06:115 s. 127).

Det åligger Ystads kommun att planera för att kunna tillgodose behov av särskilda boenden med olika utformning. Vad som kommit fram om den enskildes särskilda behov är mot den bakgrunden inte av sådan art att det påverkar hans rätt att i rimlig tid få den beviljade insatsen. Kammarrätten anser att utgångspunkten bör vara att insatsen ska verkställas i hemkommunen och att det saknas skäl att utgå från något annat i det här målet. Att den enskilde tackat nej till ett boende i en annan kommun bör därmed inte påverka bedömningen av dröjsmålet.

Kammarrätten instämmer även i bedömningen att det har uppkommit oskäligt dröjsmål för perioden den 23 juli–13 oktober 2020 och att det därför finns förutsättningar att påföra Ystad kommun särskild avgift för denna tidsperiod. Frågan är därefter om det finns synnerliga skäl för att helt efterge eller sätta ned den särskilda avgiften.

Vid bestämmandet av den särskilda avgiften ska, förutom dröjsmålets längd och hur allvarligt dröjsmålet i övrigt anses vara, även beaktas den besparing kommunen har gjort genom att inte verkställa den beviljade insatsen. Avgiften ska sättas så högt att en kommun inte medvetet ådrar sig en särskild avgift med lägre belopp än vad det skulle kosta att tillhandahålla insatsen (prop. 2001/02:122 s. 24).

Ystads kommun har uppgett att kostnaden för den beviljade insatsen uppgår till 52 000 kr per månad och att de under dröjsmålet har haft kostnader för annan insats, i form av hemtjänst, som har uppgått till 34 262 kr per månad. Med hänsyn till att det vid bestämmandet av den särskilda avgiften även ska beaktas den besparing kommunen har gjort anser kammarrätten att beloppet för hemtjänsten ska räknas av. Kommunen har genom de insatser som genomförts sparat (52 000–34 262) 17 738 kr per månad. När den repressiva delen på 25 procent beräknas på besparingen i stället för kostnaden för den icke verkställda insatsen blir avgiften 22 173 kr per månad. Den sammanlagda avgiften för 82 dagar oskäligt dröjsmål blir då, avrundat, 58 600 kr.

– Kammarrätten bifaller överklagandet på så sätt att den särskilda avgiften för Ystads kommun bestäms till 58 600 kr.