

**SÖKANDE**

Inspektionen för vård och omsorg

MOTPART

Kommunalförbundet sjukvård och omsorg i Norrtälje

SAKEN

Särskild avgift enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller Inspektionen för vård och omsorgs ansökan och ålägger Kommunalförbundet sjukvård och omsorg i Norrtälje att till staten betala en särskild avgift om 1 000 000 kronor.

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansöker i september 2023 om att Kommunalförbundet sjukvård och omsorg i Norrtälje (kommunalförbundet) ska åläggas att betala en särskild avgift enligt 28 a § LSS för underlåtenhet att inom skälig tid verkställa ett beslut om insatsen bostad med särskild service. IVO yrkar att avgiften ska utgå för perioden den 14 juni 2022 till och med den 12 februari 2023 och fastställas till det högsta lagstadgade beloppet om 1 000 000 kronor. Till stöd för ansökan anförs bl.a. följande.

IVO anser att oskäligt dröjsmål har uppstått i det aktuella ärendet. Den enskilde har efter beslutet om beviljande av bostad med särskild service, vilket fattades den 14 december 2021, fått vänta i nästan ett år på ett erbjudande om den insats som kommunalförbundet beslutat om och som den enskilde bedömts vara i behov av. Beslutet verkställdes den 13 februari 2023. Det framgår av yttrande och journalhandlingar att den enskilde till följd av sina funktionsnedsättningar har nedsatt motorik, språkutveckling och ADL-förmåga. Den enskilde har personlig assistent dygnet runt när den enskilde inte är på daglig verksamhet eller korttidsvistelse. Vidare framkommer att den enskilde ansökt om ett specifikt boende och att den enskilde beviljades insatsen bostad med särskild service, men fick avslag på det specifika boendet. Även om viss hänsyn ska tas till kommunens faktiska möjligheter att verkställa ett beslut så har kommunen ett planeringsansvar. Den enskilde har varit känd av kommunalförbundet sedan flera år tillbaka genom andra insatser; platsbrist och kö till särskilda boenden är därför inte ett godtagbart skäl till det långa dröjsmålet. IVO anser att oskäligt dröjsmål uppstått sex månader efter det fattade beslutet, det vill säga den 14 juni 2022. Kommunalförbundet har uppgett att kostnaden för den beviljade insatsen uppgår till 125 130 kronor per månad. Kommunalförbundet har inte uppgett några kostnader för korttidsvistelse som till viss del kompenseras för aktuell insats. Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett repressivt och ett vinsteliminering inslag. IVO anser att det är skäligt att den repressiva delen

beräknas till 25 procent av kommunalförbundets kostnadsbesparing. IVO har bedömt att det oskäligen dröjsmålet uppgår till sju månader och 30 dagar, vilket motsvarar 244 dagar och beräkningen för den särskilda avgiften blir 1 231 118 kronor, vilket överstiger det högsta lagstadgade beloppet om 1 000 000 kronor. Den enskilde har ett stort behov av insatsen och fick ett erbjudande om bostad nästan ett år efter bifall. Med hänvisning till den tid som den enskilde fått vänta kan dröjsmålet ej anses som ringa. Det finns därför förutsättningar för att ålägga kommunalförbundet att betala särskild avgift. Synnerliga skäl för eftergift finns därmed inte.

Kommunalförbundet bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. En lokalförsörjningsplan finns antagen av kommunstyrelsen i Norrtälje och enligt nuvarande befolkningsprognos saknas 31 gruppboendeplatser och 31 platser inom serviceboendeplatser fram till 2031. Utifrån rådande situation i samhället finns stora utmaningar kopplat till lokalförsörjning, och ändrade förutsättningar har uppstått utifrån yttre omständigheter i världsläge och omvärld. Planerade operativa åtgärder har funnits under planeringsperioden för grupp- och serviceboendeplatser och kommunalförbundet verkar för att utvecklingen ska realiserats.

I beslut från Försäkringskassan gällande assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB) daterat den 21 september 2021 framgår det att den enskilde har varit beviljad personlig assistans för all vaken tid bortsett från när den enskilde vistas i daglig verksamhet eller på korttidsvistelsen. I tiden ingick tid för personlig hygien, ombyten, måltider och tillsyn. Den enskilde beviljades även tid för aktiva insatser under dygnsvilan. Den enskilde har under tiden den enskilde väntat på erbjudande om bostad med särskild service varit beviljad assistansersättning enligt SFB med en omfattning av 55 timmar och 34 minuter per vecka. Utöver detta har den enskilde varit beviljad daglig verksamhet fem dagar i veckan samt korttidsvistelse utanför det egna hemmet enligt 9 § 6 LSS med omfattningen 12 dygn per månad. När

kommunalförbundet planerar för bostad med särskild service så har det vanligtvis varit så att de som har haft assistansersättning i många år oftast väljer att fortsätta med denna insats och inte ansöker om bostad med särskild service. Kommunalförbundet är såklart medveten om att enskilda har rätt att välja vilka insatser de vill ansöka om för att få sina behov tillgodosedda; dock är det inte vanligt att personer som haft assistansersättning under många år väljer att söka om bostad med särskild service och fransäga sig sin assistansersättning. Av den dokumentation som kommunalförbundet har gällande den enskilde så har den enskilde haft assistansersättning sedan år 2011.

Den enskilde har erbjudits flera boendialternativ och har även valt att avvakta på att specifik/-t verksamhet/företag eventuellt skulle bygga en gruppboendestad, trots att kommunalförbundet avslagit begäran om specifik verkställighet gällande beslutet om bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS. Den enskildes behov av stöd och hjälp har varit tillgodosedda under tiden den enskilde har väntat på ett erbjudande om 9 § 9 LSS. Assistansersättning har beviljats i en omfattning som medfört att den enskilde har fått stöd och omvårdnad precis som på ett boende. Kommunalförbundet har också beaktat och beviljat korttidsvistelse med omfattning som vanligtvis inte beviljas till en person som har assistansersättning dygnet runt. Insatsen har syftat till att förbereda den enskilde för ett eget boende och ge anhöriga avlastning. Kommunalförbundet motsätter sig IVO:s yrkande om särskild avgift med hänvisning till ovan beskrivning.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättsliga utgångspunkter m.m.

Enligt 28 a § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), ska en kommun eller region som inte inom skälig tid

tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av en sådan nämnd som avses i 22 § åläggas att betala en särskild avgift.

Enligt 28 b § LSS ska den särskilda avgiften fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall ska inte någon avgift tas ut.

Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett repressivt och ett vinsteliminering inslag. Avsikten med sanktionsavgiften är att den ska kunna sättas högt så att den motverkar lagtrots. Bestämmelsen skulle inte uppnå sitt syfte om den medförde en möjlighet för en kommun att medvetet ådra sig en sanktionsavgift med ett lägre belopp än vad det skulle kosta att tillhandahålla insatsen.

Utgångspunkten är att kommunen ska vidta alla åtgärder som är möjliga för att verkställa ett gynnande beslut. Sanktionsavgiften ska enbart kunna sättas ned eller bortfalla om synnerliga skäl föreligger. Omständigheter som har legat utanför kommunens kontroll anses utgöra sådana synnerliga skäl. Att man i sin ekonomiska planering prioriterat medlen på ett sådant sätt att resurserna inte räckt till för att tillhandahålla insatser enligt lagen kan inte utgöra skäl för eftergift. (Prop. 2007/08:43 s. 21 f.)

Enligt förarbetena till LSS (prop. 2007/08:43 s. 18 f) ska beslut enligt lagen i princip verkställas omedelbart. Det är emellertid inte rimligt att förvänta sig att en insats ska kunna tillhandahållas samma dag. Verkställighet av beslut enligt LSS ska ske inom skälig tid från tidpunkten för det gynnande beslutet. Vad som är skälig tid måste avgöras efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Vissa typer av insatser kan beräknas ta längre tid att verkställa än andra. I praxis har också hänsyn tagits till om kommunen har uppfyllt sin planeringsskyldighet och till hur den enskildes situation har varit under

väntetiden (se Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2007 ref. 36 och RÅ 2007 ref. 37 I–III).

En kommun har enligt 15 § LSS ansvar för att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är samt att tillgodose behoven hos de personer inom kommunen vilka omfattas av lagen. Kommunen är också skyldig att planera för att tillgodose behov som kan förutses uppkomma först senare. Det kan finnas skäl för att en viss extra tidsrymd behövs om behovet uppstått oväntat eller om t.ex. många personer behöver bostad samtidigt. Däremot kan det inte vara försvarbart att den kommunala omsorgen är för dåligt utbyggd eller att regionen hänvisar till resursbrist (se rättsfallen RÅ 2007 ref. 37 I – III).

Förvaltningsrättens bedömning

Oskäligt dröjsmål

Av utredningen framgår att den enskilde beviljades insatsen bostad med särskild service den 14 december 2021 samt att insatsen verkställdes den 13 februari 2023. Kommunalförbundet har dröjt nästintill 14 månader med att verkställa beslutet om bostad med särskild service. Den enskilde hade innan ansökan om bostad med särskild service varit beviljad assistansersättning under lång tid och även insatser enligt LSS, bl.a. korttidsvistelse utanför det egna hemmet med en omfattning om 12 dygn per månad sedan den 1 mars 2018. Den enskilde var vid tidpunkten för ansökan 21 år gammal. Kommunalförbundet borde utifrån dessa omständigheter ha planerat för hans framtida behov av bostad. Eftersom den enskilde sedan flera år varit känd av kommunalförbundet kan det inte anses som en förmildrande omständighet att det inte funnits några lediga bostäder under den aktuella perioden.

Kommunalförbundet har fört fram att den enskilde har erbjudits flera boendealternativ och att den enskilde även har valt att avvakta på att specifik/-t verksamhet/företag eventuellt skulle bygga en gruppbostad, trots att kommunalförbundet avslagit begäran om specifik verkställighet gällande beslutet om bostad med särskild service enligt LSS 9 § 9. Härvidlag noterar förvaltningsrätten att det inte finns någon dokumentation som visar att den enskilde har fått några erbjudanden om bostad innan den enskilde erbjöds bostad i enlighet med det beviljade beslutet i december 2022, vilket erbjudande den enskilde accepterade. Av journalanteckning daterad den 27 juli 2022 framgår att den enskildes gode man – på fråga från handläggaren om handläggaren ska börja söka efter boende utanför kommunen – har uppgett att de verkligen vill att den enskilde bor kvar i Norrtälje. Sammantaget anser förvaltningsrätten att det inte har framkommit något som talar för att den enskilde på något sätt har bidragit till att orsaka dröjsmålet.

Även om ett visst dröjsmål måste kunna accepteras när det gäller tillhandahållande av en permanentbostad (se bl.a. RÅ 2007 ref. 36), anser förvaltningsrätten att kommunalförbundet har dröjt oskäligt länge med att verkställa beslutet. Förvaltningsrätten anser i likhet med IVO att oskäligt dröjsmål uppstod sex månader efter det gynnande beslutet, dvs. den 14 juni 2022. Det oskäligen dröjsmålet pågick således i nästan åtta månader.

Det kommunalförbundet har fört fram om att den enskilde under tiden haft andra insatser i form av personlig assistans, daglig verksamhet och korttidsvistelse påverkar inte förvaltningsrättens bedömning vad gäller frågan om när det oskäligen dröjsmålet uppstod eller hur länge detsamma pågick. Dröjsmålet har inte varit av ringa natur och det finns därmed förutsättningar för att ålägga kommunalförbundet att betala en särskild avgift.

Den särskilda avgiftens storlek

Vid bestämmande av den särskilda avgiften ska, förutom dröjsmålets längd och hur allvarligt dröjsmålet i övrigt anses vara, även beaktas den besparing som kommunalförbundet har gjort genom att inte verkställa den beviljade insatsen. Av förarbetsuttalanden framgår att sanktionsavgiften endast bör uppgå till den högsta nivån – dvs. en miljon kronor – i undantagsfall (prop. 2001/02:122 s. 24–25 och 30 samt prop. 2007/08:43 s. 20–22).

IVO har yrkat att den särskilda avgiften ska fastställas till det högsta lagstadgade beloppet. Kommunalförbundets uppgifter om kostnader för den beviljade insatsen har legat till grund för beräkningen.

Förvaltningsrätten anser att dröjsmålet i nu aktuellt fall är av allvarlig karaktär och att detsamma fortgick under en lång tid. Även om kommunalförbundet haft vissa kostnader för insatserna daglig verksamhet och korttidsvistelse – utan att monetärt specificera desamma – har kommunalförbundet gjort en mycket stor besparing genom att dröja med verkställigheten. Det noteras härvidlag att den enskilde var beviljad insatserna daglig verksamhet och korttidsvistelse redan vid tidpunkten för ansökan om bostad med särskild service. Det framgår inte av handlingarna i målet att det har skett någon kompensatorisk utökning av dessa insatser under perioden från det gynnande beslutet till verkställigheten av detsamma. Kommunalförbundets hänvisning till att den enskildes behov har varit tillgodosett genom personlig assistans enligt SFB – dvs. genom annan huvudmans ansvar – lämnas utan avseende.

Förvaltningsrätten noterar att det inte framgår av utredningen i målet att den enskildes behov av annan bostad har varit av särskilt akut karaktär eller att det har varit särskilt problematiskt i den enskildes boende under tiden för dröjsmålet. Av journalanteckning den 27 juli 2022 framgår dock att den enskildes gode man har uppgett att det börjar bli tungt att stötta den enskilde.

Det har inte kommit fram skäl att ifrågasätta IVO:s beräkning av den särskilda avgiften och förvaltningsrätten anser, vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet, att den särskilda avgiften ska bestämmas till 1 000 000 kronor. Det finns enligt förvaltningsrättens mening inte synnerliga skäl att efterge avgiften. Ansökan ska därför bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-03)

Robert Hygrell
förvaltningsrättsfiskal

Nämndemännen Matts Eriksson, Staffan Linder och Annika Wahlgren
Rennerskog har deltagit i avgörandet.

Målet har beretts av föredragande juristen Cecilia Rost Burns.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.