

**KLAGANDE**

Marks kommun
511 80 Kinna

MOTPART

Inspektionen för vård och omsorg
Avdelning sydväst
Box 53148
400 15 Göteborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 22 september 2015
i mål nr 4148-14, se bilaga A

SAKEN

Utdömande av särskild avgift enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom och beslutar att Marks kommun till staten ska betala en särskild avgift om 10 000 kr.

YRKANDEN M.M.

Marks kommun (kommunen) yrkar att den särskilda avgiften ska sättas ned till 10 000 kr.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) motsätter sig bifall till överklagandet.

VAD PARTERNA ANFÖR

Kommunen

Det vitsordas att det finns skäl att ålägga kommunen att betala en särskild avgift. Det har varit svårt att hitta en bostad som passar den enskilde utifrån diagnos och behov av avancerat stöd. Den enskilde kan få lika mycket hjälp i en servicebostad som i en gruppboende. Den enskilde erbjöds i september och den 3 oktober 2014 en servicebostad. Det gjordes flera försök för att förmå den enskilde att tacka ja. Han tackade dock nej och återkallade den 12 november 2014 sin ansökan. Kommunen har bedömt att den enskilde har behov av en gruppboende. Kommunen har muntligen erbjudit boende i sådan form, vilket den enskilde inte har accepterat. Den enskilde har vidare fått möjlighet att vara med och bestämma typ av boende och gruppboende har då inte varit aktuellt. Det har varit fråga om skäliga erbjudanden. Det har inte förelegat ett akut behov av boende. Oskäligt dröjsmål har uppkommit först tolv månader efter det gynnande beslutet d.v.s. fr.o.m. februari 2014 och har pågått till dess den enskilde erbjöds och tackade nej till boende. Kommunen har till följd av att inte verkställa beslutet inte gjort någon besparing utan istället haft högre kostnader. Den enskilde har under väntetiden tillförsäkrats goda levnadsvillkor genom att han beviljats personlig assistans enligt LSS. Kommunen åberopar journalanteckningar för oktober–november 2014 samt blanketten ”Erbjuden insats i form av boende enligt LSS”.

IVO

De av kommunen lämnade uppgifterna att den enskilde den 3 oktober 2014 erbjudits bostad, tackat nej till densamma och därefter återkallat sin ansökan är nya. Det oskäligen dröjsmålet får därmed anses ha upphört vid tiden då den enskilde ändrade inställning d.v.s. den 13 november 2014. Erbjudandet om bostad avsåg en lägenhet i serviceboende. Den enskilde hade dock behov av en gruppboende. Kommunens erbjudande kan därför inte anses ha varit ett godtagbart erbjudande. Den särskilda avgiften måste även i fall som det aktuella, där kommunen inte gjort någon besparing till följd av att den beslutade insatsen inte genomförts, kunna sättas så högt att syftet med lagstiftningen uppnås.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Den enskilde beviljades insatsen bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS den 4 februari 2013. Dröjsmålet med verkställigheten varade till dess den enskilde ändrade inställning, vilket av dokumentationen i målet skedde den 13 november 2014. Det har således varit fråga om ett betydande dröjsmål med att tillhandahålla den aktuella insatsen.

När det gäller frågan om dröjsmålet varit oskäligt framgår det av praxis att visst dröjsmål såvitt avser ifrågavarande insats kan accepteras (se Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2007 ref. 36 och HFD 2011 not. 91).

Kommunen har anfört att den enskilde muntligen erbjudits särskilt boende i form av gruppboende, men tackat nej. Denna uppgift stöds dock inte av journalanteckningar i målet. Det har heller inte visats att den enskildes behov varit sådant som inneburit stora svårigheter för kommunen att tillhandahålla ett ändamålsenligt boende. Det som kommunen anfört medför inte skäl att frångå förvaltningsrättens bedömning att oskäligt dröjsmål får

anses ha uppkommit den 4 januari 2014. Det finns därför grund för att ålägga kommunen att betala en särskild avgift avseende perioden 4 januari–13 november 2014.

När det gäller storleken på den särskilda avgiften gör kammarrätten följande bedömning. Den enskilde har under väntetiden haft insats i form av personlig assistans enligt LSS och det har inte kommit fram annat än att han därigenom får anses ha varit tillförsäkrad goda levnadsvillkor. Det framgår av journalanteckning den 13 november 2014 att den enskilde kommer att söka bostad i vanlig lägenhet och där få stöd med beviljad personlig assistans och alltså få samma insatser enligt LSS som han fått under dröjsmålstiden. Utredningen ger heller inte stöd för att behovet av bostad varit akut. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att den särskilda avgiften skäligen ska bestämmas till 10 000 kr. Överklagandet ska således bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Kammarrättsråden Bodil Stelzer (ordförande) och Göran Mattsson samt tf. kammarrättsassessorn Annica Svedberg (referent) har deltagit i avgörandet.

Föredragande: David Film

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I JÖNKÖPING****DOM**
2015-09-22
Meddelad i
JönköpingMål nr
4148-14**SÖKANDE**Inspektionen för vård och omsorg
Avdelning sydväst
Box 53148
400 15 Göteborg**MOTPART**Marks kommun
511 80 Kinna**SAKEN**

Ansökan om utdömande av särskild avgift enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan på så sätt att Marks kommun förpliktas att till staten betala en särskild avgift om 2 000 kr per månad från och med den 4 januari 2014 till dess att verkställighet sker, kommunen avslutat ärendet av annan anledning eller domstol slutligen avgjort ärendet.

YRKANDEN M.M.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) yrkar att förvaltningsrätten ska ålägga Marks kommun att till staten betala en särskild avgift med ett belopp om 8 250 kr per månad från och med den 4 januari 2014 till dess att verkställighet sker, kommunen avslutat ärendet av annan anledning eller domstol slutligen avgjort ärendet. Som grund för sitt yrkande anför man bl.a. följande. JL beviljades den 4 februari 2013 insats i form av bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS av Marks kommun (nämnden). Beslutet har rapporterats till IVO som ej verkställt. Marks kommun har anfört att den i dagsläget inte har någon gruppbofastad som motsvarar JL:s behov.

Dok.Id 172933

Postadress Box 2201 550 02 Jönköping	Besöksadress Hamngatan 15	Telefon 036-15 66 00 E-post: forvaltningsrattenijonkoping@dom.se www.forvaltningsrattenijonkoping.domstol.se	Telefax 036-15 66 55	Expeditionstid måndag – fredag 08:00-16:00
---	-------------------------------------	--	--------------------------------	---

Under väntetiden är han beviljad personlig assistans. Denna insats kan inte anses vara ett fullgott alternativ för att ge JL goda levnadsvillkor. JL har ansökt om och bedöms ha behov av en bostad med särskild service enligt LSS. Det har inte framkommit att hans funktionsnedsättning och behov är sådana att det inte är möjligt för kommunen att verkställa det gynnande beslutet. Dröjsmålet med att verkställa den beviljade insatsen är vid tiden för ansökan drygt ett år och sex månader. Inga erbjudanden om permanent bostad enligt LSS har erbjudits under dröjsmålet. Oskäligt dröjsmål bedöms ha uppstått efter elva månader från beslut. De kostnader som kommunen har för den personliga assistansen, större än kostnaden för gruppbostad, ska dock tas i beaktande vid bedömningen av avgiftens storlek. IVO anser det skäligt att den särskilda avgiften endast utgörs av den repressiva delen, som ska utgöra 25 procent av kostnaden för den insats som beviljats men inte verkställts. Marks kommun ska därför åläggas att betala en särskild avgift om 8 250 kr per månad. Det finns inga synnerliga skäl för eftergift.

Marks kommun bestrider yrkandet och anför bl.a. följande. JL har diagnosen Aspergers syndrom och befinner sig sedan 2003 i ett depressionsliknande tillstånd som gör att han behöver stöd i allt i sin vardag. Han mår bättre, men eftersom att han levt isolerad på sitt rum behöver han påstötning i alla vardagliga aktiviteter och i sitt utåtagerande beteende. JL har ingen intellektuell funktionsnedsättning och skulle inte må bra av att bo med personer med begåvningshandikapp eller omfattande fysiska funktionsnedsättningar. Den komplexa situationen gör att det behövs en speciallösning, bristen på passande boende i kommunen har förlängt processen. En lägenhet inom ett psykiatriboende kommer eventuellt att bli ledig under det närmaste året. Verksamhetschefen har lyft frågan om behovet av ett autismboende men det finns inget sådant boende planerat i nuläget. Trots att JL har förbättrats och inte längre har sådana grundläggande behov som berättigar till personlig assistans har beslutet legat kvar, för att på sätt täcka

behoven till dess att ett boende kan beredas. Kostnaden för den personliga assistansen uppgår till 42 140 kr per månad medan beräknad kostnad för bostad med särskild service uppgår till cirka 30 000- 35 000 kr/månad per brukare. Yrkat belopp är inte skäligt eftersom socialnämnden redan har haft utökade kostnader för JL:s insatser enligt LSS. Nämnden har fullgjort sitt ansvar och tillförsäkrat honom goda levnadsvillkor genom insatsen personlig assistans.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Gällande regler

I 9 § första stycket 9 LSS anges att en av insatserna enligt lagen är bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna. Beslut om insatser enligt 9 § gäller med stöd av 27 § fjärde stycket LSS omedelbart.

Av 28 a § LSS framgår att en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till ska åläggas att betala en särskild avgift.

I 28 b § LSS anges att den särskilda avgiften fastställs till lägst tio tusen kr och högst en miljon kr.

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.

I förarbetena till bestämmelserna om särskild avgift (prop. 2007/08:43 s. 21 f.) anges bl.a. följande rörande avgiftens storlek och möjligheterna till eftergift. Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett repressivt och ett

vinsteliminierande inslag. Sanktionsavgiften ska kunna sättas så högt att den motverkar kommunalt lagtrots. Förslaget skulle inte uppnå sitt syfte om det medförde en möjlighet för en kommun eller ett landsting att medvetet ådra sig en sanktionsavgift med ett lägre belopp än vad det skulle kosta att tillhandahålla insatsen. När det gäller att beräkna hur stor sanktionsavgift som ska åläggas kommunen eller landstinget i det enskilda fallet bör vissa schabloner kunna användas. En viktig faktor bör vara hur länge dröjsmålet varat, vilket innebär att hela den tidsperiod som dröjsmålet har pågått bör vara föremål för prövning. Det finns inte något som hindrar att en sanktionsavgift beslutas i de fall då det gynnande myndighetsbeslutet enligt LSS redan har verkställts, men då detta inte kan sägas ha skett inom skälig tid. Att en sanktionsavgift även ska kunna dömas ut i fall då beslutet redan har verkställts, är en viktig förutsättning för att upprätthålla sanktionssystemets effektivitet. Sanktionsavgiften ska enbart kunna sättas ned eller bortfalla om synnerliga skäl föreligger. Om den enskilde, innan tidpunkten för skälig tid överskridits, har fått ett godtagbart erbjudande om en bostad som han eller hon tackat nej till, anser regeringen att synnerliga skäl för eftergift av sanktionsavgiften kan finnas. Även omständigheter som legat utanför kommunens eller landstingets kontroll bör kunna anses utgöra synnerliga skäl.

Förvaltningsrättens bedömning

Ett visst dröjsmål måste accepteras när det gäller tillhandahållande av en insats i form av bostad med särskild service. I målet är emellertid fråga om ett betydande dröjsmål. Kommunens beslut den 4 februari 2013 har såvitt framkommit ännu inte verkställts. Dröjsmålet uppgår således numera till ca 2,5 år. Vad som framkommit om den enskildes särskilda behov är inte av sådan art att det bör påverka hans rätt att i rimlig tid få den beviljade insatsen. Av utredningen framgår inte heller att dröjsmålet kan tillskrivas den enskildes egen inställning. Enligt förvaltningsrättens mening har kommu-

nen inte tillhandahållit insatsen inom skälig tid och det finns därför grund för att ålägga kommunen att betala en särskild avgift enligt 28 a § LSS. Förvaltningsrätten instämmer i IVO:s bedömning att oskäligt dröjsmål får anses ha inträtt elva månader efter att JL beviljades bostad med särskild service.

Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett vinsteliminering och ett repressivt inslag. Vid fastställande av avgiften ska särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har varat. Det finns också skäl att beakta kostnaden för den insats som inte tillhandahållits och den besparing som dröjsmålet medfört samt i förekommande fall den kostnad som kommunen haft under väntetiden.

JL är under väntetiden beviljad insats i form av personlig assistans, vilket innebär att avgiften ska sättas ned till ett lägre belopp. I målet har kostnaden under väntetiden varit högre än vad den hade blivit om den gynnande insatsen hade verkställts vilket medför att denna del av avgiften blir 0 kr.

IVO har anfört att avgiftens repressiva inslag bör bestämmas till 25 procent av vad det skulle ha kostat att verkställa det gynnande beslutet. Förvaltningsrätten finner att detta beräkningssätt vinner stöd i rättstillämpningen (jfr t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 22 oktober 2013 i mål nr 2398-12). IVO har dock inte sagt emot kommunens uppgift om att den personliga assistans som tillhandahållits JL kostar 42 140 kr per månad jämfört med 30 000 – 35 000 kr för en gruppboende. IVO har i detta fall beräknat det repressiva beloppet utifrån kostnaden för särskilt boende utan att därvid beakta att kommunens kostnad för den alternativa insatsen varit större. Det kan ifrågasättas om ett sådant beräkningssätt är i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner (jfr Kammarrättens i Jönköping dom den 27 maj 2014 i mål nr 2771-13). Det bör vidare räknas kommunen till

godo att den har agerat för att tillgodose JL:s behov under väntetiden, i vart fall i den meningen att även personlig assistans enligt LSS syftar till att den enskilde ska uppnå goda levnadsvillkor.

Med beaktande av å ena sidan att beviljad insats inte har verkställts inom skälig tid, å andra sidan att kommunens kostnad för den kompenserande insats som har utgått under väntetiden har varit högre än kostnaden för bostad med särskild service, finner förvaltningsrätten skäligt att begränsa avgiften till 2 000 kr per månad. Omständigheterna i målet är inte sådana att det finns synnerliga skäl att därutöver efterge avgiften. Ansökan ska därför bifallas i enlighet med detta.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1D)

Thorbjörn Lindvall

Föredragande har varit Anders Sanner.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.