

Målnummer:	4820-05	Avdelning:	2
Avgörandedatum:	2007-07-23		
Rubrik:	Åläggande för kommun att betala särskild avgift enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade på grund av oskäligt dröjsmål med att tillhandahålla bostad med särskild service (I-III).		
Lagrum:	9 § 9, 28 a § och 28 b § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• RÅ 1988 ref. 132• RÅ 2000 ref. 11• RÅ 2007 ref. 36		

REFERAT

I.

Vård- och omsorgsnämnden i Mölndals kommun avlog den 7 augusti 2002 en ansökan från S.M. om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Sedan S.M. överklagat beslutet förpliktade Länsrätten i Göteborg genom dom den 10 september 2002 kommunen att bereda henne en sådan bostad. Domen vann laga kraft. - Länsstyrelsen i Västra Götalands län anmodade i februari 2003 kommunen att verkställa domen. Kommunen svarade att S.M. enligt dess planering skulle kunna flytta in i en ny servicebostad under hösten 2003. Länsstyrelsen ansökte i april 2003 om att kommunen skulle åläggas att betala en särskild avgift enligt 28 a-c §§ LSS med ett belopp om minst 61 000 kr per månad från den 17 december 2002 till det datum som länsrätten ålade kommunen att betala avgiften. - Länsstyrelsen anförde bl.a. följande. Länsrätten har i dom den 10 september 2002 förpliktat nämnden att till S.M. utge insatsen bostad med särskild service för vuxna. Enligt uppgift från ansvariga tjänstemän vid vård- och omsorgsnämnden beräknas kostnaden för den aktuella insatsen uppgå till 61 000 kr per månad. I och med att domen inte har verkställts har S.M. inte fått den insats som hon har rätt till. Länsstyrelsen anser att oskäligt dröjsmål har uppkommit tre månader efter länsrättens dom således den 10 december 2002 (jfr Justitieombudsmannens (JO:s) uttalande i beslut den 6 september 2000, dnr 2577-2000). Redan vid detta tillfälle har men uppkommit för S.M.

Mölndals kommun bestred länsstyrelsens ansökan då det fanns synnerliga skäl att inte utdöma avgiften. Kommunen (Vård- och omsorgsnämnden) anförde bl.a. följande. Nämnden har i tidigare yttrande till länsstyrelsen uppgivit att domen kommer att verkställas i samband med att en ny servicebostad beräknas vara färdig för inflyttning hösten 2003. Enligt nämndens nuvarande bedömning kommer S.M. dock inte kunna erbjudas plats i den nya servicebostaden. Det finns flera gynnande beslut om denna insats och andra personer måste prioriteras. Ett intensivt arbete har genomförts för att utreda det framtida behovet av bostäder med särskild service i kommunen. Det kommer även att uppföras flera nya bostäder för att lösa kommunens åtaganden. Enligt planeringen kommer den enskilde som avses i detta ärende att erbjudas bostad med särskild service med inflyttning 2004 så snart erforderliga beslut har fattats. Kommunens begränsade resurser innebär svårigheter att snabbt göra ekonomiska omprioriteringar, vilket borde beaktas. Det finns vidare många orsaker till den stora ökningen av beslut om bostad

med särskild service och det är inte rimligt att lasta kommunen fullt ut.

Länsrätten i Göteborg (2003-09-10, ordförande Holmstedt) yttrade: Av 7 § LSS framgår att personer som omfattas av lagen har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Enligt 9 § 9 LSS är en av dessa insatser bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna. - Av 28 a § LSS följer att en kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande skall åläggas att betala en särskild avgift till staten. - Den särskilda avgiften skall enligt 28 b § första stycket LSS fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. I bestämmelsens andra stycke stadgas att vid fastställandet av avgiftens storlek skall det särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Enligt tredje stycket får avgiften efterges om det finns synnerliga skäl och i ringa fall skall inte någon avgift tas ut. - Av utredningen framgår bl.a. följande. Vård- och omsorgsnämnden avlog den 7 augusti 2002 S.M:s ansökan om bostad med särskild service för vuxna. Beslutet motiverades med att behovet på grund av resursbrist inte kunde tillgodoses inom tre månader. Länsrätten har i dom den 10 september 2002 bifallit S.M:s överklagan och beslutat att vård- och omsorgsnämnden skall bereda S.M. en bostad med särskild service för vuxna. - Länsrätten gör följande bedömning. - Vård- och omsorgsnämnden i Mölndals kommun har genom länsrättens dom den 10 september 2002 förpliktats att bereda S.M. bostad med särskild service för vuxna. Den i dom beslutade insatsen har ännu inte tillhandahållits. Enligt kommunens yttrande till länsrätten kommer S.M. att erbjudas bostad med särskild service för vuxna med inflyttning först 2004. Den aktuella insatsen har således inte tillhandahållits utan oskäligt dröjsmål. - Frågan är då till vilket belopp den särskilda avgiften bör bestämmas. Enligt 28 b § LSS skall i detta sammanhang särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Av lagens förarbeten framgår att syftet med den särskilda avgiften är att en kommun inte skall uppnå någon vinning genom att dra på sig en avgift i stället för att tillhandahålla den aktuella insatsen. Avgiftens storlek bör därför inte understiga kostnaden för den aktuella insatsen. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att en miljon kronor var en rimlig högsta nivå på sanktionsavgiften. Det framhölls dock att det endast i undantagsfall bör vara aktuellt med en så hög sanktionsavgift (se prop. 2001/02:122 s. 24 och 25). - Nämnden har själv beräknat kostnaden för den aktuella insatsen till 61 000 kr per månad. Länsrättens gynnande dom ligger mer än elva månader tillbaka i tiden. S.M:s behov av den aktuella insatsen har även varit känt för nämnden i över ett år. Ett sådant betydande dröjsmål får betraktas som mycket allvarligt. Med beaktande härav och med hänsyn till förarbetsuttalandena om att kommunen inte skall uppnå någon vinning genom sitt agerande är det motiverat att fastställa avgiften till 61 000 kr per månad. - I motiven uttalas vidare att det klandervärda beteendet anses inträffa redan när kommunen underlåter att tillhandahålla insatsen. Det sades dock samtidigt att det inte kan anses rimligt att kommunen eller landstinget skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldigheten att betala sanktionsavgift kunde således inte knytas till dagen för domen (a. prop. s. 23). JO har i yttrande anfört att rimlig tid för en kommun att tillhandahålla en insats av aktuellt slag är tre månader (se JO:s uttalande i beslut den 6 september 2000, dnr 2577-2000). Länsrätten anser att denna tidsangivelse är en lämplig utgångspunkt vid bestämmandet av dröjsmålets längd. Kommunens dröjsmål bör därför bestämmas till perioden den 10 december 2002 till och med dagen för länsrättens dom. Länsstyrelsen har i ansökan yrkat att den särskilda avgiften beräknas från den 17 december 2002. Den särskilda avgiften kan därför skäligen bestämmas till 488 000 kr (8 x 61 000 kr). - Kommunen har anfört att det inte skall påföras någon särskild avgift eftersom det föreligger synnerliga skäl. Enligt 28 b § LSS får avgiften efterges om det finns synnerliga skäl. Enligt kommunen är det ökningen av besluten om att bevilja den aktuella LSS-insatsen och kommunens knappa ekonomiska resurser som är de främsta orsakerna till dröjsmålet. Dessa omständigheter kan dock inte räknas som

sådana synnerliga skäl som utgör grund för eftergift (se a. prop. s. 30 och 51). Länsstyrelsens ansökan om utdömande av särskild avgift skall därför bifallas. - Länsrätten ålägger Mölndals kommun att till staten betala en särskild avgift om 488 000 kr.

Nämndemannen Spiik var av skiljaktig mening och anförde: Med hänsyn till kommunens begränsade ekonomiska resurser med små möjligheter att göra ekonomiska omprioriteringar och då kommunen genomför ett intensivt arbete för att tillgodose behoven av den aktuella insatsen finns det synnerliga skäl att inte döma ut den särskilda avgiften. Länsstyrelsens ansökan skall därför avslås.

Kommunen överklagade och yrkade i första hand att kammarrätten skulle undanröja länsrättens dom och i andra hand att den särskilda avgiften skulle efterges. Kommunen yrkade vidare att kammarrätten före sitt avgörande skulle inhämta yttrande från Socialstyrelsen. Kommunen anförde bl.a. följande. Vård- och omsorgsnämnden är inte part i frågor som rör särskild avgift enligt LSS. Länsstyrelsens beslut att ansöka om att nämnden skall åläggas att betala särskild avgift har inte tillkommit i rätt ordning, eftersom länsstyrelsen inte har riktat ansökan mot och inte heller har kommunicerat den med kommunen som juridisk person. - Omständigheter utanför kommunens kontroll har påverkat tiden för verkställighet. Kommunen har utifrån kända förhållanden långsiktigt planerat boendesituationen i kommunen för personer med funktionshinder. Redan år 2000 beslutade kommunen att under perioden 2001-2010 bygga cirka 50 nya lägenheter. Fram till årsskiftet 2003/2004 har andelen lägenheter i förhållande till bostadsplaneringen fördubblats. Efterfrågan på särskilda bostäder/gruppboendestäder har helt oväntat ökat kraftigt och under våren 2003 reviderades återigen boendeplaneringen. Kraftfulla åtgärder har vidtagits för att lösa den svåra boendesituationen i kommunen för personer med funktionshinder. Kommunstyrelsen har forcerat fram beslut avseende medeltillskott om 3,5 miljoner kronor, vilket motsvarar driftmedel för gruppboendestäder i östra Mölndal vari S.M. kommer att erbjudas bostad för inflyttning under fjärde kvartalet år 2004. Vid bedömningen av om verkställighet skett inom rimlig tid måste man beakta omständigheter som förlänger tiden att färdigställa nya bostäder såsom plan- och bygglagstiftningens krav. Det har sedan kommunens beslut fattades och länsrättens dom meddelades funnits plats i ett boende. Med hänsyn till S.M:s behov och till begreppet goda levnadsvillkor anvisades den inte. S.M. skulle kunna ha erbjudits att omedelbart flytta in i en bostad som skulle ha gett henne en skälig levnadsnivå och därefter flytta till en bostad som skulle ha gett henne goda levnadsvillkor. Med hänsyn taget till S.M:s situation bedömdes detta vara olämpligt. - Vård- och omsorgsnämnden har erhållit tydliga råd från Länsstyrelsen i Västra Götaland om hur ansökningar om bistånd inom LSS-området skall handläggas. Råden, som har efterlevts, innebär att nämnden skall avslå sådan ansökan även om den enskilde uppfyller villkoren för bistånd om nämnden inte kan verkställa biståndet inom rimlig tid. Socialstyrelsen, som har den centrala tillsynen över verksamheten, är av annan mening och anser att resursbrist aldrig kan utgöra grund för avslag. Länsstyrelsen i Västra Götaland har lotsat in bl.a. Mölndals kommun på fel väg genom att förmedla felaktiga råd utan stöd i lag, författning eller rättspraxis och länsstyrelsen har på så sätt felaktigt kunnat aktivera regelverket om särskild avgift. Den särskilda avgiften skall därför i vart fall efterges.

Länsstyrelsen ansåg att kammarrätten skulle avslå överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2004-09-13, Svensson, Dahlin, Grankvist, referent) yttrade: Kammarrätten finner inte skäl att inhämta yttrande från Socialstyrelsen. - Vad gäller kommunens formella invändning mot länsstyrelsens ansökan kan konstateras att vård- och omsorgsnämnden har utsetts av fullmäktige i Mölndals kommun att utöva ledningen av kommunens verksamhet enligt LSS. Kammarrätten finner därför att nämnden är behörig att för kommunens räkning handha frågor enligt LSS och att det därmed inte finns skäl att undanröja länsrättens dom på den grunden att länsstyrelsen riktat

ansökan om särskild avgift mot vård- och omsorgsnämnden. - Beträffande huvudfrågan i målet gör kammarrätten följande bedömning. - Av 28 a § LSS följer att en kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande skall åläggas att betala en särskild avgift. - Vid bedömningen av om det föreligger ett oskäligt dröjsmål måste det göras en nyanserad bedömning i det enskilda fallet. I förarbetena till bestämmelsen sägs att det ligger i sakens natur att vissa insatser enligt LSS är av den beskaffenheten att kommunen måste få ett visst rådrum (prop. 2001/02:122 s. 13). Det framhölls också i den utredning (Ds 2000:53) som föregick propositionen. I promemorian sägs bl.a. att för en del insatser, t.ex. gruppboende enligt 9 § 9 LSS, kan åtskilliga kontakter med olika berörda intressenter bli nödvändiga innan insatsen kan komma till stånd medan för en del andra insatser bör endast korta dröjsmål kunna godtas (s. 150 f. och 161). - I detta mål är det fråga om en bostad med särskild service, vilket typiskt sett är en insats som kan kräva en viss tid att verkställa. Dröjsmålet har enligt kommunen sin grund i otillräcklig tillgång på lämpliga bostäder. Man har därför påbörjat nybyggnation av bostäder. Ett dröjsmål som har sin grund i att nybyggnation krävs kan dock självfallet inte alltid anses skäligt till dess att byggnationen är klar. Systemet med sanktionsavgifter som påtryckningsmedel skulle då förfelas. - Vård- och omsorgsnämnden avsåg S.M:s ansökan om bostad med särskild service för vuxna den 7 augusti 2002. I dom den 10 september 2002 förpliktigade Länsrätten i Göteborg nämnden att tillhandahålla insatsen. - Nämndens beslut den 7 augusti 2002 grundades inte på att S.M. inte bedömts vara berättigad till insatsen utan på att behovet inte kunde tillgodoses på grund av resursbrist. Det förhållandet att nämnden i vart fall sedan den 7 augusti 2002 varit medveten om behovet bör beaktas vid bedömningen av om ett oskäligt dröjsmål föreligger. Som en allmän riktlinje i ett fall som detta bör enligt kammarrättens mening gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet dröjer mer än ett år från den dag då kommunen blev medveten om behovet av insats (jfr Ds 2000:53 s. 161 och 180). - Med denna utgångspunkt kan konstateras att kommunen vid tidpunkten för länsrättens dom om särskild avgift - den 10 september 2003 - känt till S.M:s behov av den aktuella insatsen i vart fall i drygt 13 månader. Ett oskäligt dröjsmål med att verkställa länsrättens gynnande dom får därmed anses ha uppkommit i augusti 2003. Den särskilda avgiften kan bestämmas till skäliga 61 000 kr beräknat utifrån en månads oskäligt dröjsmål. - Synnerliga skäl att efterge avgiften föreligger inte. - Kammarrätten avslår yrkandet om inhämtande av yttrande från Socialstyrelsen. - Med delvis bifall till överklagandet sätter kammarrätten ned den särskilda avgiften till 61 000 kr.

Länsstyrelsen överklagade och yrkade att Regeringsrätten skulle upphäva kammarrättens dom och bifalla länsstyrelsens ansökan. Länsstyrelsen anförde bl.a. följande. Enligt 28 a § LSS skall en kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt domstols avgörande, åläggas att betala en särskild avgift, som tillfaller staten. Kommunen är således skyldig att verkställa domen innan oskäligt dröjsmål uppstår för att undgå sanktionsavgift. I förarbetena till lagen (se prop. 2001/02:122) finns inte någon närmare angivelse av innebörden av "oskäligt dröjsmål". Där uttrycks bara att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldigheten att betala sanktionsavgiften kan alltså inte anknytas till dagen för domen. Visst dröjsmål när det gäller att tillhandahålla en bostad med särskild service kan ibland vara försvarbart. Det kan finnas skäl för att en viss extra tidsrymd behövs då det kan vara svårt att erbjuda lämplig bostad med särskild service i kommunen. Däremot kan det inte vara försvarbart att den kommunala omsorgen är för dåligt utbyggd eller att kommunen hänvisar till resursbrist. Enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) skall kommunen inrätta bostäder med särskild service för de personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och som behöver ett sådant boende. Kommunen skall vidare enligt 5 kap. 8 § samma lag planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Enligt

LSS har den enskilde rätt till insatser enligt 9 § om han/hon tillhör personkretsen enligt 1 §, har behov av insatsen och behovet inte är tillgodosett på annat sätt. Till kommunens uppgift hör enligt 15 § LSS att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är samt att verka för att personer som anges i 1 § får sina behov tillgodosedda. Kammarrätten säger i domen att "som en allmän riktlinje i ett fall som detta bör enligt kammarrättens mening gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet dröjer mer än ett år från den dag då kommunen blev medveten om behovet av insats". Enligt kammarrätten blev kommunen medveten om behovet av insats först vid sitt avslagsbeslut. Med hänsyn till de skyldigheter som åvilar kommunen beträffande den aktuella personkategorin är kammarrättens ståndpunkt orimlig. Resonemanget utgår från den utredning (Ds 2000:53 s. 161) som föregick propositionen. Där sägs bl.a. att som en allmän riktlinje bör gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet av insatser dröjer mer än ett år räknat från den dag då domen vann laga kraft. Länsstyrelsen menar att synsättet inte har bäring i prop. 2001/02:122. Det kan inte ha varit lagstiftarens mening att dröjsmålet kan bero upp till ett år innan det klassas som oskäligt. Detta synsätt skulle omkullkasta hela tanken med införandet av sanktionsavgift, nämligen att tvinga kommunen att verkställa en gynnande dom utan någon längre tidsutdräkt. - S.M. har bott i kommunen länge. Enligt ansvarig handläggare inkom ansökan om gruppboende till kommunen den 22 mars 2002. Först den 1 september 2004 kunde hon flytta till en nybyggd gruppboende på Tegelformsgatan i Mölndal. - Länsstyrelsen vidhåller att det oskäliga dröjsmålet med insatsens tillhandahållande inträffade den 10 december 2002, dvs. tre månader efter länsrättens förpliktande dom. Om domstolen finner det lagenligt att beakta även tiden före länsrättens dom vill länsstyrelsen framhålla att behovet borde ha varit känt långt före kommunens avslagsbeslut därför att det här handlar om en persongrupp som sedan länge borde finnas med i kommunens planering. - Länsstyrelsen anser att Regeringsrättens dom den 25 januari 2007 i mål nr 5881-04 inte ger vägledning i S.M:s ärende.

Kommunen bestred bifall till länsstyrelsens överklagande och anförde bl.a. följande. Av Regeringsrättens dom den 25 januari 2007 i mål nr 5881-04 (Västerås kommun ./ Länsstyrelsen i Västmanlands län) framgår att tiden för beräkning av om det föreligger ett oskäligt dröjsmål enligt 28 a § LSS skall räknas från länsrättens förpliktande dom om insats enligt 9 § LSS. Kommunen instämmer i detta resonemang. I förevarande fall meddelade länsrätten dom om den aktuella insatsen den 10 september 2002 och det är detta datum som skall ligga till grund för beräkningen av om verkställigheten dröjt oskäligt länge. Kommunen menar således att kammarrätten borde ha räknat tiden från den 10 september 2002 i stället för från den 7 augusti 2002. Av det anförda kan konstateras att kommunen vid tidpunkten för länsrättens dom den 10 september 2003 om särskild avgift dröjt exakt ett år med att verkställa den aktuella insatsen. Regeringsrätten har därmed att ta ställning till om ett dröjsmål om ett år inneburit att kommunen dröjt oskäligt länge med att verkställa länsrättens gynnande dom. Av ordalydelsen i 28 a § LSS framgår inte någon bestämd tidsgräns inom vilken en insats måste tillhandahållas för att inte särskild avgift skall åläggas. Det kan inte krävas att insatsen verkställs i omedelbar anslutning till länsrättens dom. Hur länge verkställigheten får dröja beror på vilken typ av insats det är fråga om. Precis som kammarrätten konstaterat måste det göras en nyanserad bedömning i det enskilda fallet. Som en allmän riktlinje bör emellertid gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet av insatser dröjer mer än ett år. I detta mål är det fråga om en bostad med särskild service, s.k. gruppboende. Detta är typiskt sett en insats som kräver en viss tid att verkställa. Regeringsrätten konstaterade i den åberopade domen att tillhandahållandet av en lämplig gruppboende kan vara mycket mer komplicerat och tidsödande än tillhandahållande av servicebostad eller annat särskilt anpassat boende. Förutom de yttre krav som måste ställas på själva bostaden - krav som kommunen har möjlighet att ta hänsyn till i sin planering - måste hänsyn också tas till sammansättningen av gruppen boende och till eventuella behov av kvalificerad personal. Sådana svårigheter måste

också kunna beaktas vid bedömningen av om ett dröjsmål är oskäligt eller inte. Någon generell tidsgräns för när en dom om gruppboende bör vara verkställd för att inte särskild avgift skall åläggas kommunen kan, enligt Regeringsrätten, inte uppställas. Regeringsrätten konstaterade dock i det fallet att ett dröjsmål på sju och en halv månad låg inom ramen för vad som i just det specifika fallet fick accepteras. Kommunen har i sina inlagor till underinstanserna redogjort för omständigheterna i det aktuella fallet varav framgår att kommunen utifrån kända förhållanden har planerat och genomfört förändringar, volymökningar och förbättringar av det särskilda boendet. Efterfrågan på gruppboendestäder kom dock att öka kraftigt och oväntat under 2002/2003 vilket ledde till att hela boendeplaneringen fick revideras. Kommunen vidtog då kraftfulla och dyrbara åtgärder för att komma till rätta med situationen. I dagsläget har kommunen en fullt tillfredsställande kontroll över boendesituationen för personer med funktionshinder men vid tiden för länsrättens dom medförde den oväntade ökningen av insatsberättigade att vissa insatser inte kunde verkställas lika snabbt som vanligt. Kommunen är av uppfattningen att man uppfyllt sitt planeringsansvar och att anhopningen av personer som fick vänta på insatser till största delen berodde på omständigheter som kommunen inte kunnat råda över eller rimligen kunnat förutse. Enligt Regeringsrättens dom (mål nr 5881-04) får det i dylika fall accepteras att verkställigheten dröjer något längre. Vad gäller det enskilda fallet har det sedan länsrättens dom om insats funnits plats i boende som kommunen med hänsyn till S.M:s individuella situation inte anvisat. Kommunen hade, för att undvika straffavgift, kunnat anvisa en mindre lämplig plats för S.M. Med hänsyn till S.M:s bästa lät kommunen bli att anvisa en sådan plats. Kommunen anser att det är orimligt om rättstillämpningen ger vid handen att kommunen för att undvika straffavgifter skall tvinga in personer i boenden som inte gagnar utan kanske tvärtom är till ren nackdel för dem. Såsom Regeringsrätten konstaterat (mål nr 5881-04) måste hänsyn tas till dylika individuella anpassningsproblem vid bedömningen om det föreligger ett oskäligt dröjsmål eller inte. S.M. har, fram till dess att hon flyttade in i sin gruppboende, haft andra insatser från kommunen i form av daglig verksamhet och personlig assistans enligt lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS, med 50 timmar i veckan. Dessa insatser har givetvis också kostat kommunen avsevärda belopp. Det har således inte inneburit någon större besparing - definitivt inte 61 000 kr i månaden - för kommunen att dröja med att verkställa insatsdomen.

Regeringsrätten (2007-07-23, Billum, Nordborg, Eliason, Almgren, Brickman) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Med verkan fr.o.m. den 1 juli 2002 infördes i socialtjänstlagen och i LSS nya regler om s.k. särskild avgift. Syftet med denna nya sanktion, vilken kan riktas mot den ansvariga kommunen eller landstinget, är att framtvunga en snabb verkställighet av en insats som någon enskild förklarats berättigad till genom ett avgörande av domstol, dvs. att motverka s.k. domstolstrots. Enligt 28 a § LSS skall sålunda en kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande åläggas att betala en särskild avgift. Enligt 28 b § fastställs den särskilda avgiften till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs skall det särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara.

I målet är i första hand fråga om Mölndals kommun skall anses ha gjort sig skyldig till oskäligt dröjsmål med att tillhandahålla den insats - bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS - som S.M. förklarats berättigad till genom Länsrättens i Göteborg dom den 10 september 2002. Om så anses vara fallet uppkommer i andra hand fråga om storleken av den särskilda avgift som kommunen i så fall skall betala.

Regeringsrätten har i en dom den 25 januari 2007 (mål nr 5881-04) behandlat vissa allmänna förutsättningar för åläggande att betala särskild avgift enligt LSS. Regeringsrätten erinrade om att någon bestämd tidsgräns för när ett dröjsmål skall anses oskäligt inte angetts i lagstiftningen. Regeringsrätten

anförde vidare bl.a. följande.

Av det nu anförda framgår enligt Regeringsrättens mening att tillhandahållande av en lämplig gruppboende kan 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 - krav som en kommun har möjlighet att ta hänsyn till i sin planering av bostäder för funktionshindrade - måste hänsyn också tas till sammansättningen av gruppen boende och till eventuella behov av kvalificerad personal. Också sådana svårigheter för en kommun att verkställa en dom om gruppboende måste kunna beaktas vid bedömningen av om ett dröjsmål är oskäligt eller inte. Någon generell tidsgräns för när en dom om gruppboende bör vara verkställd för att inte särskild avgift skall åläggas kommunen kan sålunda inte uppställas.

I sammanhanget skall erinras om det särskilda planeringsansvar som åvilar kommunen i förhållande till funktionshindrade kommuninneboende. Enligt 15 § LSS hör sålunda 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 följer vidare att kommunen skall 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 skall kommunen planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder.

De angivna bestämmelserna lägger en skyldighet på kommunen att hålla sig informerad om och tillgodose behoven hos de personer inom kommunen vilka omfattas av LSS men också att planera för att tillgodose behov som kan förutses uppkomma först senare. Ett längre tidsperspektiv är härvid ofta nödvändigt, särskilt när det gäller planeringen av bostäder med särskild service. En kommun som medvetet åsidosätter sin planeringsskyldighet och av sådana skäl inte kan tillgodose kända eller förutsebara behov av t.ex. gruppboende bör inte kunna åberopa platsbrist som ursäkt för att inte erbjuda en sådan bostad inom rimlig tid. Förhållandena kan emellertid vara sådana att kommunen, trots att den uppfyllt sin planeringsskyldighet, ställs inför oväntade behov eller inför en situation då många personer behöver bostad samtidigt. Det får i sådana fall accepteras om bostadserbjudandet dröjer något längre.

Av handlingarna i det aktuella målet framgår bl.a. följande. S.M. är född 1956 och har funktionshinder i form av en utvecklingsstörning. Hon har bott länge i Mölndals kommun. Vid tiden för sin ansökan, i mars 2002, om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS bodde hon tillsammans med sina föräldrar, båda 82 år gamla. Hon var vid ansökningstillfället och fram till inflyttningen i gruppboenden beviljad insatserna daglig verksamhet och personlig assistans med 50 timmar i veckan. Den dom varigenom hon förklarades berättigad till bostad med särskild service meddelades av länsrätten den 10 september 2002. Domen verkställdes den 1 september 2004 genom att S.M. flyttade in i en gruppboende.

Regeringsrätten gör följande bedömning vad gäller frågan om dröjsmålet i förevarande fall varit att betrakta som oskäligt.

En förvaltningsdomstols dom om rätt till insats enligt 9 § LSS gäller omedelbart. Den beslutade insatsen skall därför i princip tillhandahållas utan dröjsmål. Att så skall ske ter sig klart när det gäller rätt till insatser som biträde av personlig assistent eller avlösarservice i hemmet. Som ovan framgått måste emellertid ett visst dröjsmål accepteras när det gäller tillhandahållande av en permanentbostad, särskilt om det rör sig om en gruppboende.

Länsstyrelsens ansökan om åläggande att betala särskild avgift måste enligt Regeringsrättens mening förstås så att den avser tiden fram till dess frågan om avgift avgörs slutligt av domstol och inte så att den särskilt tar sikte på tiden

för länsrättens avgörande. En första fråga i målet är därför om hela detta dröjsmål kan komma under prövning i förevarande mål.

Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser har ansetts följa att bestämmande för vilka förvaltningsrättsliga föreskrifter - avseende både förfarandet och prövningen i sak - som skall tillämpas i ett mål eller ärende som regel är vilka föreskrifter som är i kraft när prövningen sker (RÅ 1988 ref. 132). Regeringsrättens prövning är heller inte begränsad till de sakförhållanden som förelåg vid länsrättens dom under förutsättning att utredningen i målet ger tillräckligt underlag för en sådan utvidgad prövning. Med hänsyn till instansordningen är det emellertid önskvärt att prövningen begränsas till i huvudsak samma principfrågor som har varit föremål för prövning i underinstanserna (RÅ 2000 ref. 11).

Länsrätten har i målet prövat frågan om att ålägga kommunen att betala särskild avgift på grund av att den dröjt med att verkställa en dom som gav den enskilde rätt till bostad med särskild service. Vad som hänt efter länsrättens dom är endast att dröjsmålet fortsatt under ytterligare tid. Någon ny principfråga kan inte anses ha uppkommit härigenom. Med hänsyn till syftet med de nya reglerna om särskild avgift - att motverka dröjsmål med verkställighet av domstols dom - utgör det ytterligare dröjsmålet närmast en för kommunen försvårande omständighet som måste kunna beaktas vid prövningen i högre instans.

I det aktuella målet har det gått ett år från länsrättens förpliktande dom fram till länsrättens avgiftsdom samt ytterligare nästan ett helt år till dess S.M. kunde flytta in i en bostad med särskild service. Härtill kommer att kommunen sedan tidigare måste ha varit medveten om att S.M., som vid tiden för ansökan var 46 år gammal och bodde hos sina föräldrar, inom en nära framtid skulle komma att göra anspråk på en bostad med särskild service. Kommunen borde därför ha vidtagit åtgärder för att förbereda detta.

Regeringsrätten finner att hela tiden fram till verkställigheten av länsrättsdomen den 10 september 2002 - nästan två år - skall läggas till grund för prövningen i målet. Detta dröjsmål får anses oskäligt. Vad kommunen anfört om att efterfrågan på gruppboheter ökat kraftigt och oväntat under 2002-2003 föranleder ingen annan bedömning. Kommunen kan därför inte undgå att åläggas att betala en särskild avgift.

Vad gäller storleken på den särskilda avgiften har i förarbetena till lagstiftningen anförts bl.a. följande (prop. 2001/02:122 s. 24 och 30 f.). Sanktionsavgifter har både ett vinsteliminierande och ett repressivt inslag. Avgiften skall kunna sättas så högt att den motverkar domstolstrots inom de aktuella områdena. När beloppet bestäms i det enskilda fallet bör en viktig faktor vara hur länge dröjsmålet varat. Därutöver bör det ofta finnas skäl att beakta kostnaden för den insats som inte tillhandahållits och den besparing som dröjsmålet medfört för kommunen.

Regeringsrätten konstaterar att dröjsmålet pågått länge. Med hänsyn till S.M:s situation och till att hennes behov av bostad med särskild service borde ha kunnat förutses av kommunen får det betraktas som allvarligt. Regeringsrätten finner vid en samlad bedömning att den särskilda avgiften skäligen bör bestämmas till 200 000 kr.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten beslutar, med ändring av kammarrättens dom, att Mölndals kommun skall till staten betala en särskild avgift om 200 000 kr.

II.

Socialnämnden i Kungälv kommun avtog den 17 oktober 2002 en ansökan från A.J. om bostad med särskild service enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Beslutet motiverades med

resursbrist. Sedan A.J. överklagat beslutet förpliktade Länsrätten i Göteborg genom dom den 25 november 2002 kommunen att bereda honom en sådan bostad. Domen vann laga kraft. - Länsstyrelsen i Västra Götalands län anmodade i februari 2003 kommunen att verkställa domen. Kommunen svarade att det inte fanns möjlighet att verkställa domen omgående. Samtidigt upplystes bl.a. att en bostad med särskild service skulle byggas med beräknad inflyttning i juni 2004 och att ytterligare en bostad var under projektering i ett befintligt hus. Länsstyrelsen ansökte i april 2003 om att kommunen skulle åläggas att betala en särskild avgift enligt 28 a-c §§ LSS med ett belopp om minst 50 000 kr per månad från den 25 februari 2003 till det datum som länsrätten ålade kommunen att betala avgiften. - Länsstyrelsen anförde bl.a. följande. Socialnämnden i Kungälv kommun avslog den 17 oktober 2002 A.J:s ansökan om insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS. Efter överklagande förpliktade Länsrätten i Göteborg i dom den 25 november 2002 (mål nr 7039-02 E) nämnden att till A.J. utge den sökta insatsen. Med anledning av att länsrättens dom inte har verkställts har länsstyrelsen begärt in uppgifter från nämnden med redogörelse vilka åtgärder som vidtagits. Nämnden anger inte i sitt yttrande när den aktuella domen kommer att verkställas. Kostnaden för den nu aktuella insatsen beräknas uppgå till cirka 50 000 kr per månad. I och med att domen inte har verkställts har A.J. inte fått den insats som han har rätt till. Dröjsmålet har varat i fyra månader från domens dag. Länsstyrelsen anser att oskäligt dröjsmål har uppkommit tre månader efter länsrättens dom, dvs. i detta fall från den 25 februari 2003. Redan vid detta tillfälle har men uppkommit för A.J. Länsstyrelsen åberopar härvid JO:s uttalande i ett beslut den 6 september 2000, dnr 2577-2000. JO uttalar i beslutet att när en insats i form av särskilt boende skall tillhandahållas inom rimlig tid bör därmed förstås att insatsen skall tillhandahållas inom tre månader.

Kungälv kommun anförde följande. Det har på grund av resursbrist inte varit möjligt att verkställa länsrättens dom. Socialnämnden har fattat beslut om att skapa två nya bostäder med särskild service och det finns en konkret tidsplanering för detta. Den 19 maj 2003 erbjöds A.J. en bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS. Erbjudandet gäller en bostad i ett boende som skall byggas och stå klart för inflyttning den 1 juli 2004. A.J. har genom sin far tackat ja till erbjudandet. Fadern är nöjd med tidsplaneringen eftersom A.J. med tanke på sitt funktionshinder, autism och utvecklingsstörning, behöver en lång förberedelsestid.

Länsrätten i Göteborg (2003-06-27, ordförande Borglund) yttrade: Enligt 7 § LSS har personer som anges i 1 § samma lag 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. - Av 9 § 9 LSS framgår bl.a. att bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna utgör en form av insats. - Enligt 28 a § LSS skall en kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, åläggas att betala en särskild avgift, som tillfaller staten. Enligt 28 b § LSS gäller att den särskilda avgiften skall fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs skall det särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall skall inte någon avgift tas ut. - Enligt 28 c § första stycket LSS prövas frågor om särskild avgift efter ansökan av länsstyrelsen av den länsrätt inom vars domkrets kommunen är belägen. - Av förarbetena till lagstiftningen framgår bl.a. följande (prop. 2001/02:122 s. 22-23). Övervägande skäl talar för att en sanktionsavgift är en effektivare åtgärd mot domstolstrots inom LSS- och socialtjänstområdet än den gällande möjligheten till vitesföreläggande. Syftet med förslaget är inte att avgiften skall utgöra en fakultativ möjlighet att tillgripa vid fall av domstolstrots utan sanktionsavgiften bör utgöra en obligatorisk påföljd som under vissa förutsättningar kan bortfalla. Det klandervärda beteendet anses inträffa redan när kommunen underlåter att

tillhandahålla insatsen eller biståndet. Det saknar i detta sammanhang betydelse om domen senare skulle undanröjas i högre instans. Det bör därför inte ställas upp något krav på att avgörandet skall ha vunnit laga kraft för att en kommun skall kunna påföras en sanktionsavgift. Det kan dock inte anses rimligt att kommunen alltid skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldigheten att betala sanktionsavgift kan alltså inte anknytas till dagen för domen. Det bör inte ställas upp något krav på uppsåt eller oaktsamhet för att avgiftsskyldighet skall uppstå. - Beträffande frågan om avgiftens storlek anföras bl.a. följande i förarbetena (a. prop. s. 24-25). Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett repressivt och ett vinsteliminierande inslag. Detta medför att avgifterna ofta uppgår till belopp som överstiger de böter som kan komma i fråga för brott som kan bedömas vara av liknande svårighetsgrad som överträdelsen. Avsikten med den nu föreslagna sanktionsavgiften är att den skall kunna sättas så högt att den motverkar domstolstrots inom de aktuella områdena. Förslaget skulle inte uppnå sitt syfte om det medförde en möjlighet för en kommun att medvetet ådra sig en sanktionsavgift med ett lägre belopp än vad det skulle kosta att tillhandahålla insatsen eller biståndet. Mot denna bakgrund anser regeringen att en rimlig högsta nivå på sanktionsavgiften är en miljon kronor. Utgångspunkten är dock att det endast i undantagsfall bör vara aktuellt med en så hög sanktionsavgift. När det gäller det lägsta beloppet anser regeringen i likhet med utredaren att detta lämpligen kan bestämmas till tio tusen kronor. - När det gäller frågan om möjlighet till eftergift har Lagrådet anfört följande (a. prop. s. 51). Avgiften får som nyss nämnts enligt den föreslagna 28 b § efterges om det finns synnerliga skäl för det. I författningskommentaren anges att ett skäl till eftergift kan vara att dröjsmålet inte är bagatellartat men det ändå inte kan anses rimligt att lasta kommunen för vad som förekommit. Lagrådet noterar att de omständigheter som sålunda 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 ett 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. - Länsrätten gör följande bedömning. - Socialnämnden i Kungälv kommun har genom länsrättens dom den 25 november 2002 ålagt att till A.J. utge insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS. Kommunen har uppgett att A.J. numera har erbjudits insatsen och att inflyttning kommer att kunna ske den 1 juli 2004 samt att A.J:s pappa är nöjd med tidsplaneringen. Frågan är då om kommunen har tillhandahållit insatsen utan oskäligt dröjsmål. Av förarbetena framgår att det klandervärda beteendet inträffar redan när kommunen underlåter att tillhandahålla insatsen. Eftersom nämnden redan den 17 oktober 2002 vid sin prövning av A.J:s ansökan funnit honom berättigad till den begärda insatsen kan ett erbjudande om insatsen först den 1 juli 2004 inte vara ett tillhandahållande utan oskäligt dröjsmål. Kommunen skall därför åläggas att betala en särskild avgift. - Frågan är då till vilket belopp den särskilda avgiften bör bestämmas och om det finns synnerliga skäl för eftergift av avgiften. Av ovan nämnda lagförarbeten framgår att syftet med den särskilda avgiften är att en kommun inte skall uppnå någon vinning genom att dra på sig en avgift i stället för att tillhandahålla den aktuella insatsen. Avgiftens storlek bör därför inte understiga kostnaden för den aktuella insatsen. Nämnden har själv beräknat kostnaden för den aktuella insatsen till cirka 50 000 kr per månad. Länsrätten anser med hänsyn härtill och till vad som nyss anförts att den särskilda avgiften skall bestämmas till detta belopp, vilket länsstyrelsen även har yrkat som ett minimibelopp. Länsrätten anser vidare att den tid under vilken det oskäliga dröjsmålet har pågått bör bestämmas till perioden mars 2003 och till dagen för länsrättens dom, dvs. till fyra månader. Den särskilda avgiften skall därmed bestämmas till 200 000 kr (4 x 50 000 kr). - När det gäller frågan om det finns synnerliga skäl till eftergift av avgiften konstaterar länsrätten att A.J:s behov av och rätt till insatsen bostad med särskild service har varit känd för kommunen i vart fall sedan oktober 2002. Ett sådant

dröjsmål är inte bagatellartat utan måste ses som allvarligt. Den omständigheten att kommunen efter drygt ett halvår har kunnat erbjuda A.J. den insats han är berättigad till men med inflyttning först den 1 juli 2004 kan inte anses utgöra synnerliga skäl för eftergift av den särskilda avgiften. Inte heller i övrigt har det framkommit några synnerliga skäl för eftergift av avgiften. - Länsrätten ålägger Kungälv kommun att till staten betala en särskild avgift om 200 000 kr.

Kommunen överklagade och yrkade i första hand att kammarrätten skulle undanröja länsrättens dom då det inte kunde anses föreligga något oskäligt dröjsmål med att tillhandahålla den aktuella insatsen och i andra hand att den särskilda avgiften skulle efterges. Kommunen anförde i huvudsak följande. Vad som är oskäligt måste bedömas olika beroende på vilken typ av insats det gäller. Hänsyn måste tas till skillnaderna mellan att verkställa ett beslut om insatser i form av inflyttning i bostad med särskild service och ett beslut om insatser för att tillgodose andra behov. Vid rätt till exempelvis avlösarservice eller utökning av personlig assistans kan näst intill omedelbar verkställighet vara nödvändig. Behovet av inflyttning i en ny bostad är däremot ytterst sällan så akut. För att ett beslut om boende med särskild service skall kunna verkställas omgående eller åtminstone inom tre månader skulle kommunen behöva ha sådana bostäder outhyrda i väntan på ny hyresgäst. - Kommunen behöver inrätta fler bostäder med särskild service. Bristen på bostäder begränsar och fördröjer kommunens möjligheter att hyra eller köpa lägenheter för att bygga om till särskilt boende. Det är därför nödvändigt att även bygga helt nya bostäder, vilket tar lång tid. Därtill kommer att en bostad med särskild service inte bara är en bostad utan boendet kräver också personal som skall tillgodose de boendes behov. - Länsrättens dom skulle ha kunnat verkställas tidigare genom att nämnden erbjudit en tillfällig lösning. Med hänsyn till A.J:s speciella svårigheter och behov avstod nämnden från att föreslå något som skulle ha inneburit onödiga påfrestningar för A.J. i form av ovisshet och troligt byte av bostad. Den omständigheten att A.J. är nöjd med tidsplaneringen måste påverka bedömningen av dröjsmålets skälighet. - I vart fall finns det synnerliga skäl för eftergift.

Länsstyrelsen ansåg att kammarrätten skulle avslå överklagandet och anförde bl.a. följande. Med anledning av att länsrättens dom inte hade verkställts begärde länsstyrelsen in uppgifter från socialnämnden med redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits. Nämnden angav att det inte fanns möjligheter att verkställa den aktuella domen omgående men att två olika fastigheter med bostäder för särskild service skulle byggas och beräknad inflyttning angavs till den 1 april 2004 respektive den 1 juni 2004. Nämnden angav inte när den aktuella domen kunde verkställas. Oskäligt dröjsmål får anses ha uppkommit tre månader efter länsrättens dom. Att socialnämnden den 19 maj 2003 erbjudit A.J. en bostad med särskild service med inflyttning den 1 juni 2004 ändrar inte länsstyrelsens inställning.

Kammarrätten i Göteborg (2004-09-13, Svensson, Dahlin, Grankvist, referent) yttrade: Av 28 a § LSS följer att en kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande skall åläggas att betala en särskild avgift. - Vid bedömningen av om det föreligger ett oskäligt dröjsmål måste det göras en nyanserad bedömning i det enskilda fallet. I förarbetena till bestämmelsen sägs att det ligger i sakens natur att vissa insatser enligt LSS är av den beskaffenheten att kommunen måste få ett visst rådrum (prop. 2001/02:122 s. 13). Det framhölls också i den utredning (Ds 2000:53) som föregick propositionen. I promemorian sägs bl.a. att för en del insatser, t.ex. gruppboende enligt 9 § 9 LSS, kan åtskilliga kontakter med olika berörda intressenter bli nödvändiga innan insatsen kan komma till stånd medan för en del andra insatser bör endast korta dröjsmål kunna godtas (s. 150 f. och 161). - I detta mål är det fråga om en bostad med särskild service, vilket typiskt sett är en insats som kan kräva en viss tid att verkställa. Dröjsmålet har enligt kommunen sin grund i otillräcklig tillgång på lämpliga bostäder. Man har därför

påbörjat nybyggnation av bostäder. Ett dröjsmål som har sin grund i att nybyggnation krävs kan dock självfallet inte alltid anses skäligt till dess att byggnationen är klar. Systemet med sanktionsavgifter som påtryckningsmedel skulle då förfelas. - Socialnämnden i Kungälv kommun avtog A.J:s ansökan om bostad med särskild service för vuxna den 17 oktober 2002. I dom den 25 november 2002 förpliktigade Länsrätten i Göteborg nämnden att tillhandahålla insatsen. - Nämndens beslut den 17 oktober 2002 grundades inte på att A.J. inte bedömts vara berättigad till insatsen utan på att behovet inte kunde tillgodoses på grund av resursbrist. Det förhållandet att nämnden i vart fall sedan den 17 oktober 2002 varit medveten om behovet bör beaktas vid bedömningen av om ett oskäligt dröjsmål föreligger. Som en allmän riktlinje i ett fall som detta bör enligt kammarrättens mening gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet dröjer mer än ett år från den dag då kommunen blev medveten om behovet av insats (jfr Ds 2000:53 s. 161 och 180). - Med denna utgångspunkt kan konstateras att kommunen vid tidpunkten för länsrättens dom om särskild avgift - den 27 juni 2003 - känt till A.J:s behov kortare tid än ett år. Ett oskäligt dröjsmål att verkställa länsrättens gynnande dom har därför enligt kammarrättens mening inte uppkommit redan då. Den överklagade domen skall således upphävas. - Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver länsrättens dom.

Länsstyrelsen överklagade och yrkade att Regeringsrätten skulle upphäva kammarrättens dom och bifalla länsstyrelsens ansökan. Länsstyrelsen anförde bl.a. följande. Enligt 28 a § LSS skall en kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt domstols avgörande, åläggas att betala en särskild avgift, som tillfaller staten. Kommunen är således skyldig att verkställa domen innan oskäligt dröjsmål uppstår för att undgå sanktionsavgift. I förarbetena till lagen (se prop. 2001/02:122) finns inte någon närmare angivelse av innebörden av "oskäligt dröjsmål". Där uttrycks bara att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldigheten att betala sanktionsavgiften kan alltså inte anknytas till dagen för domen. Visst dröjsmål när det gäller att tillhandahålla en bostad med särskild service kan ibland vara försvarbart. Det kan finnas skäl för att en viss extra tidsrymd behövs då det kan vara svårt att erbjuda lämplig bostad med särskild service i kommunen. Däremot kan det inte vara försvarbart att den kommunala omsorgen är för dåligt utbyggd eller att kommunen hänvisar till resursbrist. Enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) skall kommunen inrätta bostäder med särskild service för de personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och som behöver ett sådant boende. Kommunen skall vidare enligt 5 kap. 8 § samma lag planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Enligt LSS har den enskilde rätt till insatser enligt 9 § om han/hon tillhör personkretsen enligt 1 §, har behov av insatsen och behovet inte är tillgodosett på annat sätt. Till kommunens uppgift hör enligt 15 § LSS att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är samt att verka för att personer som anges i 1 § får sina behov tillgodosedda. Kammarrätten säger i domen att "som en allmän riktlinje i ett fall som detta bör enligt kammarrättens mening gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet dröjer mer än ett år från den dag då kommunen blev medveten om behovet av insats". Enligt kammarrätten blev kommunen medveten om behovet av insats först vid sitt avslagsbeslut. Med hänsyn till de skyldigheter som åvilar kommunen beträffande den aktuella personkategorin är kammarrättens ståndpunkt orimlig. Resonemanget utgår från den utredning (Ds 2000:53 s. 161) som föregick propositionen. Där sägs bl.a. att som en allmän riktlinje bör gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet av insatser dröjer mer än ett år räknat från den dag då domen vann laga kraft. Länsstyrelsen menar att synsättet inte har bäring i prop. 2001/02:122. Det kan inte ha varit lagstiftarens mening att dröjsmålet kan bero upp till ett år innan det klassas som oskäligt. Detta synsätt skulle omkullkasta hela tanken med införandet av sanktionsavgift, nämligen att tvinga kommunen att verkställa en gynnande dom utan någon längre tidsutdräkt. - A.J. har bott i kommunen

länge. Enligt ansvarig handläggare inkom ansökan om gruppbofastad till kommunen den 28 maj 2002. Först den 1 september 2004 kunde han flytta till en bostad med särskild service. - Länsstyrelsen vidhåller att det oskäligen dröjsmålet med insatsens tillhandahållande inträffade den 25 februari 2003, dvs. tre månader efter länsrättens förpliktande dom. Om domstolen finner det lagenligt att beakta även tiden före länsrättens dom vill länsstyrelsen framhålla att behovet borde ha varit känt långt före kommunens avslagsbeslut därför att det här handlar om en persongrupp som sedan länge borde finnas med i kommunens planering.

Kommunen bestred bifall till länsstyrelsens överklagande och anförde bl.a. följande. Kommunen medger dröjsmål med verkställigheten av länsrättens dom, men hävdar att dröjsmålet inte kan anses oskäligt och att det därmed saknas grund för att ålägga kommunen särskild avgift. Kommunen är väl medveten om sin skyldighet att verkställa både beslut och domar i fråga om insats enligt 9 § LSS. Regeln i 28 a § LSS är begränsad till att gälla dröjsmål med verkställighet av domstols avgörande. - Varken i lagen eller i dess förarbeten har angivits på ett entydigt sätt vad som avses med oskäligt dröjsmål eller hur tiden skall beräknas. Kommunen vidhåller att vad som är skäligt eller oskäligt dröjsmål med verkställighet påverkas av vilken insats det gäller. Det är skillnad mellan att verkställa beslut om insats enligt 9 § 9 i form av inflyttning i bostad med särskild service och beslut om insatser för att tillgodose mer akuta behov. När en ung vuxen skall flytta från föräldrahemmet till sin första egna bostad är en lång förberedelsestid, av hänsyn till både den funktionshindrade och familjen, oftast både önskvärd och behövlig. Bristen på lägenheter och hus för ombyggnad samt de långa byggtiderna vid nyproduktion innebär stora svårigheter för kommunen att få fram nya bostäder med särskild service. Det var sådana faktiska omständigheter som avgjorde när kommunen kunde erbjuda A.J. bostad och tidpunkten för hans inflyttning. Hänsyn måste också kunna tas till särskilda omständigheter i det enskilda fallet. A.J:s speciella svårigheter innebär att han behöver lång tid för varje förändring. Han behövde särskilt lång tid för en så stor förändring som flyttning från föräldrahemmet till en egen bostad. Kommunen avstod därför från möjligheten att verkställa domen tidigare genom att erbjuda A.J. en tillfällig bostad i avvaktan på färdigställandet av den bostad som var planerad för honom. Det skall framhållas att han och hans far som ställföreträdare var nöjda trots dröjsmålet. - I avvaktan på att A.J. kunde flytta in i en bostad med särskild service hade han behov av andra insatser. Han var av kommunen beviljad personlig assistans enligt 9 § 2 LSS med 20 timmar per vecka, korttidsvistelser utanför det egna hemmet enligt 9 § 6 LSS samt daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Så länge A.J. bodde kvar i föräldrahemmet var det inte aktuellt att bevilja honom ytterligare hjälp eftersom fadern ville fortsätta bistå honom i avvaktan på hans flyttning till en bostad med särskild service. A.J:s behov måste anses ha varit tillgodosedda i avvaktan på hans inflyttning i en bostad med särskild service och kommunen hade kostnader för insatserna. Dröjsmålet kan inte anses ha inneburit den avsevärda besparing som har nämnts i målet. Om Regeringsrätten finner dröjsmålet oskäligt och att det finns skäl att ålägga kommunen att betala särskild avgift, anser kommunen att det finns synnerliga skäl för eftergift. Enligt prop. 2001/02:122 kan sådana omständigheter som ligger utanför kommunens kontroll utgöra synnerliga skäl. Bristen på lägenheter och hus för ombyggnad samt de långa byggtiderna vid nyproduktion måste anses ha varit sådana omständigheter.

Regeringsrätten (2007-07-23, Billum, Nordborg, Almgren, Brickman) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Med verkan - - - (=första stycket av domskälen i mål I) - - - anses vara.

I målet är i första hand fråga om Kungälv kommun skall anses ha gjort sig skyldig till oskäligt dröjsmål med att tillhandahålla den insats - bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS - som A.J. förklarats berättigad till genom Länsrättens i Göteborg dom den 25 november 2002. Om så anses vara fallet uppkommer i andra hand fråga om storleken av den särskilda avgift som

kommunen i så fall skall betala.

Regeringsrätten har - - - (=tredje-sjätte styckena av domskälen i mål I) - - - något längre.

Av handlingarna i det aktuella målet framgår bl.a. följande. A.J. är född 1978 och har funktionshinder i form av autism och utvecklingsstörning. Han har bott länge i Kungälv kommun. Vid tiden för sin ansökan, i maj 2002, om bostad med särskild service för vuxna bodde han tillsammans med sina föräldrar. Han var i avvaktan på att han kunde flytta in i en gruppboende beviljad insatserna personlig assistans med 20 timmar i veckan, korttidsvistelser utanför det egna hemmet samt daglig verksamhet. - Den 19 maj 2003 erbjöds A.J. inflyttning den 1 juli 2004 i ett nybyggt gruppboende och accepterade erbjudandet. Inflyttning skedde dock först den 1 september 2004.

Regeringsrätten gör följande bedömning vad gäller frågan om dröjsmålet i förevarande fall varit att betrakta som oskäligt.

En förvaltningsdomstols dom - - - (=nionde-tolfta styckena av domskälen i mål I) - - - högre instans.

I det aktuella målet har det gått sju månader från länsrättens förpliktande dom fram till länsrättens avgiftsdom samt ytterligare ett år och två månader till dess att A.J. kunde flytta in i en bostad med särskild service. Härtill kommer att kommunen sedan tidigare måste ha varit medveten om att A.J. förr eller senare skulle bli i behov av en bostad med särskild service och borde ha kunnat planera för detta. Emellertid framgår av utredningen också att A.J. på grund av sitt funktionshinder behövde en lång förberedelsestid inför förändringar och att han och hans far varit nöjda med planeringen trots dröjsmålet.

Regeringsrätten finner att hela tiden fram till verkställigheten av länsrättsdomen den 25 november 2002 - ett år och nio månader - skall läggas till grund för prövningen i målet. Vid bedömningen av om detta dröjsmål varit oskäligt måste visserligen beaktas A.J:s inställning. Av utredningen i målet framgår dock endast att han godtagit kommunens åtgärder, inte att den sena flyttningen varit något önskemål från hans sida. Dröjsmålet måste därför ändå anses oskäligt. Kommunen kan sålunda inte undgå att åläggas att betala en särskild avgift.

Vad gäller storleken på den särskilda avgiften har i förarbetena till lagstiftningen anförts bl.a. följande (prop. 2001/02:122 s. 24 och 30 f.). Sanktionsavgifter har både ett vinsteliminierande och ett repressivt inslag. Avgiften skall kunna sättas så högt att den motverkar domstolstrots inom de aktuella områdena. När beloppet bestäms i det enskilda fallet bör en viktig faktor vara hur länge dröjsmålet varat. Därutöver bör det ofta finnas skäl att beakta kostnaden för den insats som inte tillhandahållits och den besparing som dröjsmålet medfört för kommunen.

Regeringsrätten konstaterar att dröjsmålet pågått länge och att kommunen borde ha kunnat förutse A.J:s behov av bostad med särskild service. Beträffande dröjsmålets allvar bör emellertid även beaktas att A.J. godtagit planeringen och att ingenting i utredningen motsäger att han trots dröjsmålet tillförsäkrats goda levnadsvillkor. Regeringsrätten finner vid en samlad bedömning att den särskilda avgiften skäligen bör bestämmas till 100 000 kr.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten beslutar, med ändring av kammarrättens dom, att Kungälv kommun skall till staten betala en särskild avgift om 100 000 kr.

Regeringsrådet Eliason var av skiljaktig mening och anförde.

Jag finner i likhet med majoriteten att hela tiden fram till verkställigheten av länsrättsdomen den 25 november 2002 - ett år och nio månader - i och för sig

skall läggas till grund för prövningen i målet. A.J. har dock mindre än sex månader efter länsrättens förpliktande dom fått besked om att han skulle komma att få en viss angiven bostad drygt ett år senare och accepterat detta. Hans far, som också var god man för honom, hade också förklarat sig nöjd med tidsplaneringen med tanke på att A.J. behövde en lång förberedelsestid. Det medförde visserligen att A.J. var tvungen att bo kvar i föräldrahemmet ytterligare ett år men med tanke på hans ålder och att han hade personlig assistans med 20 timmar i veckan, daglig verksamhet och rätt till korttidsvistelse måste han anses ha varit tillförsäkrad goda levnadsvillkor under den tiden. Den enskilde skall enligt 6 § LSS i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Jag anser mot bakgrund av det nu anförda att kommunens dröjsmål med att verkställa domen inte varit att betrakta som oskäligt. Någon särskild avgift skall därför inte utgå. Överklagandet skall avslås.

III.

Socialnämnden i Markaryds kommun avslog genom beslut den 25 maj 2004 en ansökan från C.E. om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Beslutet motiverades med att kommunen inte hade någon lämplig bostad ledig. Sedan C.E. överklagat beslutet förpliktade Länsrätten i Kronobergs län genom dom den 9 juli 2004 kommunen att tillhandahålla henne den begärda insatsen. Domen vann laga kraft. - Länsstyrelsen i Kronobergs län begärde i oktober 2004 yttrande från kommunen angående dess planering för när domen skulle verkställas. Kommunen upplyste att man skulle se över befintligt boende för att göra en omDisposition. Man skulle även undersöka möjligheterna att hitta en satellitlägenhet i nära anslutning till ett av de två befintliga gruppboendena. Länsstyrelsen ansökte i december 2004 om att kommunen skulle åläggas att betala en särskild avgift enligt 28 a-c §§ LSS med ett belopp om minst 21 260 kr per fyra veckorsperiod från den 10 oktober 2004 till det datum som länsrätten ålade kommunen att betala avgiften. - Till stöd för ansökan anförde länsstyrelsen i huvudsak följande. Genom dom den 9 juli 2004 förpliktade länsrätten Markaryds kommun att bistå C.E. med insats i form av bostad med särskild service. Domen har inte verkställts och Markaryds kommuns socialnämnd har i skrivelse den 8 november 2004 uppgivit att något beslut inte fattats om när domen kan verkställas. Oskäligt dröjsmål får anses ha uppkommit tre månader efter domens datum, dvs. den 10 oktober 2004.

Markaryds kommun bestred länsstyrelsens ansökan och anförde bl.a. följande. I dagsläget har kommunen tre gruppboenden för funktionshindrade vilket hitintills väl motsvarat de behov som funnits. Emellertid är samtliga boenden nu fullbelagda men kommunen har vidtagit åtgärder för att åtgärda bristen. Vid 2004 års budgetberedning aviserade socialnämnden ett behov av nya gruppboenden och som en följd av detta har kommunstyrelsen lämnat direktiv till socialchefen att genomföra en utredning om behoven av gruppboenden m.m. Att färdigställa ett helt nytt gruppboende kan inte ske inom tre månader bl.a. därför att kommunen då skulle komma i konflikt med andra lagar. Planeringen av ytterligare gruppboenden har påbörjats skyndsamt och socialnämnden försöker att finna ett boende i en satellitlägenhet i anslutning till ett befintligt gruppboende.

Länsrätten i Kronobergs län (2005-03-10, ordförande Juhlin) yttrade: Av 7 § LSS framgår att de personer som omfattas av lagen har rätt till insatser i form av särskilt stöd och service enligt 9 § 1-9 om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Enligt 9 § 9 är en av dessa insatser bostad med särskild service för vuxna eller annan särskild anpassad bostad för vuxna. - Av 28 a § LSS följer att en kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. - I förarbetena till 28 a § LSS uttalades bl.a. följande. Det klandervärda beteendet får anses inträffa redan när kommunen underlåter att

tillhandahålla insatsen. Det kan dock inte anses rimligt att kommunen alltid skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldighet att betala sanktionsavgift kan alltså inte anknytas till dagen för domen (prop. 2001/02:122 s. 23). Att kommunen måste ges ett visst rådrum framhölls också i den utredning som föregick propositionen. I promemorian sägs bl.a. att för en del insatser, t.ex. gruppboende enligt 9 § 9 LSS kan åtskilliga kontakter mellan berörda intressenter bli nödvändiga innan insatsen kan komma till stånd medan för en del andra insatser bör endast korta dröjsmål kunna godtas. Som en allmän riktlinje bör emellertid gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet av insatsen dröjer mer än ett år räknat från den dag då domen vann laga kraft (Ds 2000:53 s. 161). - Socialnämnden i Markaryds kommun avslog den 25 maj 2004 C.E:s ansökan om insatsen boende med särskild service för vuxna. Som skäl för beslutet angavs att sökt boende för tillfället inte kunde erbjudas. I dom den 9 juli 2004 förpliktigade Länsrätten i Kronobergs län nämnden att tillhandahålla insatsen. - Det har ålegat Markaryds kommun att omgående vidta erforderliga åtgärder sedan den fått kännedom om behov av insats i form av boende med särskild service. Emellertid är denna insats av ett sådant slag att en viss tid kan krävas innan den kan verkställas. Även med beaktande av att Markaryds kommun haft kännedom om behovet alltsedan maj 2004 får det anses att dröjsmålet med verkställigheten ännu inte är oskäligt. Ansökan skall därför avslås. - Länsrätten avslår länsstyrelsens ansökan.

Länsstyrelsen överklagade och yrkade att kammarrätten skulle upphäva länsrättens dom och bifalla länsstyrelsens ansökan. Länsstyrelsen anförde i huvudsak följande. Det är orimligt att den enskilde skall få vänta ett år på boende med särskild service enligt 9 § 9 LSS, efter en för individen gynnande dom, innan det uppstår ett oskäligt dröjsmål. Som förvaltningsrättslig huvudregel gäller att ett beslut eller en dom om en rättighet för en enskild skall verkställas omedelbart. Till kommunens särskilda uppgifter hör enligt 15 § LSS att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är samt att verka för att personer som anges i 1 § LSS får sina behov tillgodosedda. Kommunens planeringsansvar för att kunna tillgodose målgruppens stöd och servicebehov uppstår således inte först i samband med en för individen gynnande dom. En kommun kan behöva ha en viss tid på sig innan en för individen lämplig boende med särskild service kan erbjudas. Med hänsyn till kommunens planeringsansvar vidhåller länsstyrelsen sin bedömning att oskäligt dröjsmål uppkom tre månader efter länsrättens dom, således den 10 oktober 2004. - Till stöd för sitt överklagande åberopar länsstyrelsen bl.a. Kammarrättens i Stockholm dom den 13 september 2004, mål nr 4352-03.

Kommunen bestred bifall till överklagandet och anförde i huvudsak följande. Socialnämnden tillser att den enskilde som ärendet avser får sitt behov tillgodosett i den omfattning som hon behöver genom individuellt utprovade insatser i nuvarande boende. Socialnämnden arbetar aktivt för att finna en snar lösning i ärendet. Socialnämnden har försökt tillskapa en plats i ett gruppboende genom en omfördelning av befintliga platser. Eftersom detta inte varit möjligt kommer den enskilde att i slutet av april 2005 erbjudas plats i ett satellitboende i nära anslutning till ett gruppboende. - Det finns historiskt inte några icke verkställda domar i kommunen i dessa ärenden. I enstaka fall har verkställighet skett så snart det varit möjligt. I dagsläget har Markaryds kommun tre gruppboenden för funktionshindrade. Detta utbud har hittills balanserat det behov som funnits i kommunen. Sedan slutet av 2004 utreder kommunen det framtida behovet av gruppboenden och planering sker utifrån ett helhetsperspektiv där hänsyn även tas till framtida behov för personer i målgruppen som idag är under 21 år. Kommunstyrelsen anser att planeringen för ytterligare gruppboenden bereds med hög prioritet. I det aktuella fallet gäller det att uppföra ett helt nytt gruppboende. Det kan inte vara rimligt för en kommun att planera, projektera, upphandla och uppföra ett nytt gruppboende inom den tid länsstyrelsen anser som skälig. Skall detta göras inom tre månader kommer kommunen tveklöst i konflikt med andra lagar, t.ex. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. I normalfallet måste även planändringar

göras, vilket beroende på placeringen av gruppboendet, tar minst åtta månader vid ett normalt planförfarande.

Kammarrätten i Jönköping (2005-07-26, Lihuvudh, Berg, Flyme Ahlstrand, referent) yttrade: Tillämpliga lagrum och förarbeten framgår av länsrättens dom. - Kammarrätten gör följande bedömning. - Enligt kammarrättens mening är det inte rimligt att kräva att alla kommuner - särskilt de mindre - skall tillhandahålla alla typer av bostäder med särskild service inom sina gränser vid varje given tidpunkt för att undgå sanktionsavgift. Även om kommunen har ett fortlöpande ansvar för planering av LSS-verksamheten på kort och lång sikt kan inte alla situationer förutses, t.ex. inflyttning till kommunen. I sammanhanget bör vidare beaktas vilka åtgärder kommunen vidtagit för att tillgodose den enskildes behov av bostad med särskild service. - Markaryds kommun har försökt tillskapa en plats i ett gruppboende genom en omfördelning av befintliga platser men detta har inte lyckats. Ett satellitboende i nära anslutning till ett gruppboende skall erbjudas. Kommunen har uppgett att det behöver byggas ett nytt gruppboende för att C.E. skall kunna tillhandahållas beviljad insats och kommunen har också påbörjat en övergripande planering avseende detta. Kommunen har vidare obesträtt uppgett att det historiskt sett inte finns några icke verkställda domar i kommunen i dessa ärenden. - Även om det framgår att Markaryds kommun haft dålig framförhållning och varit sen i sin planering avseende gruppboende för C.E. anser kammarrätten att det - i vart fall vid tidpunkten för länsstyrelsens ansökan - inte kan anses att Markaryds kommun, på sätt avses i 28 a § LSS, underlåtit att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla C.E. den bostad med särskild service som hon enligt länsrättens dom är berättigad till. Länsstyrelsens ansökan skall därför inte bifallas. - Kammarrätten avslår överklagandet.

Länsstyrelsen överklagade och yrkade att Regeringsrätten skulle upphäva kammarrättens dom och utdöma särskild avgift enligt länsstyrelsens ansökan. Länsstyrelsen anförde bl.a. följande. Kammarrätten anger som huvudskäl för sin bedömning att det inte är rimligt att alla kommuner - särskilt inte de mindre - skall tillhandahålla alla typer av bostäder med särskild service inom sina gränser vid varje given tidpunkt för att undgå sanktionsavgift. Kammarrättens bedömning utgår från att en liten kommun har mindre omfattande ansvar för sina invånare än vad en större kommun har. Konsekvenserna av kammarrättens bedömning är att personer med funktionshinder i små kommuner inte har samma rätt till insatser lika snabbt som personer med funktionshinder i större kommuner. Kammarrättens bedömning är anmärkningsvärd. Kammarrätten utgår i samma domskäl från att kommunens ansvar upphör om den inte kan lösa en kommuninvånares behov inom kommungränsen. Kammarrätten bortser ifrån den möjlighet som finns för en kommun att med bibehållet ansvar sluta avtal och därmed låta någon annan tillhandahålla insatser genom 17 § LSS. Möjligheten att teckna avtal för insatserna i 9 § 8 och 9 finns i 17 a § LSS. Av prop. 2000/01:6 s. 8 framgår att regeringen anser att kommunerna måste få en möjlighet att kunna verkställa besluten genom att upphandla de insatser som krävs för boende i en annan kommun eller i enskild verksamhet under tiden man planerar för åtgärder på hemmaplan. Kammarrätten har underlåtit att ta ställning i den viktiga sakfrågan om principerna för när oskäligt dröjsmål uppstår. Kommunen är skyldig att verkställa domen innan oskäligt dröjsmål uppstår för att inte åläggas att betala en särskild avgift. Någon tidsgräns för vad som kan sägas vara oskäligt dröjsmål finns inte angiven i prop. 2001/02:122. Däremot fastslås att det klandervärda beteendet får anses ha inträffat redan när kommunen eller landstinget underlåtit att tillhandahålla insatsen. Av propositionen framgår vidare att det inte alltid kan anses rimligt att kommunen eller landstinget skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldigheten att betala särskild avgift kan alltså inte knytas till dagen för domen. Det finns däremot inget krav att domen behöver ha vunnit laga kraft för att en kommun eller ett landsting skall kunna åläggas betala en särskild avgift. Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett repressivt och ett vinsteliminierande inslag. Enligt lagen skall avgiften inte vara en fakultativ möjlighet utan en obligatorisk påföljd som under vissa

förutsättningar kan bortfalla. Till kommunens särskilda uppgifter hör enligt 15 § LSS att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är samt att verka för att personer som anges i 1 § LSS får sina behov tillgodosedda. Kommunens planeringsansvar för att kunna tillgodose målgruppens stöd- och servicebehov uppstår således inte först i samband med en för individen gynnande dom. Dröjsmålet hade vid länsstyrelsens ansökan om särskild avgift varat i fem månader från domens datum. Länsstyrelsen anser att oskäligt dröjsmål uppkom tre månader efter länsrättens dom, sålunda den 10 oktober 2004. Redan efter dessa tre månader måste men anses ha uppkommit för C.E.

Kommunen bestred bifall till länsstyrelsens överklagande och anförde bl.a. följande. All LSS-verksamhet är organiserad inom socialnämndens ansvarsområde i en egen funktion, benämnd Handikappnämnden. Tanken med denna organisation är att få ett helhetsperspektiv på handikappfrågor. Varje år görs en inventering av framtida behov i samband med budgetprocessen. Tanken med detta är att få en helhetsbild av behoven så att detta kan följa budgetarbetet. Detta följer helt intentionen i 15 § LSS. Markaryd är en liten, men växande, kommun belägen i sydvästra delen av Kronoberg med ca 9 600 invånare. Att gå från beslut till verkställighet på tre månader är inte lätt för en kommun av Markaryds storlek. I samband med sökandens ansökan planerades omedelbart i stödsatser i den bostad där sökanden bodde. Dessa insatser informerades sökanden och hennes gode man om och de godkände dem. En kort tid efter beslutet erbjöds sökanden ett satellitboende i nära anslutning till gruppboendet. En tid därefter drog sökanden tillbaka sin ansökan. Att planera, projektera och bygga ett gruppboende enligt LSS görs inte på tre månader. Hösten 2006 öppnades ett boende för personer tillhörande personkrets 1. Tiden från planering till inflyttning tog ca ett år, detta med en forcerad projektering/byggplanering. Rådande situation på byggmarknaden med brist på byggmästare underlättar inte situationen. Denna planering/process anser kommunen som mer skälig tid. Kortare tid för att verkställa insatsen är inte rimlig för en kommun av Markaryds storlek, om man inte kan frigöra en lägenhet i befintlig verksamhet. Verksamheten är styrd av en lagtext som säger att ett gruppboende enligt LSS bör vara litet. Enligt Socialstyrelsen bör det vara 3-5 personer som bor i bostaden. Detta gör att man inte kan "växa" inom befintligt gruppboende; det krävs en nyproduktion. Även tiden för en planändring, vid nyproduktion, kan ta mellan åtta och tolv månader. Innan dess kan man inte göra något. Tillfällig planändring kan handläggas på en månad, men det är inte aktuellt i samband med nyproduktion. Med detta som bakgrund anser kommunen att tre månader inte är skälig tid för en kommun av Markaryds storlek att kunna erbjuda en gruppboende enligt LSS.

Länsstyrelsen vidhöll att dröjsmålet varit oskäligt och anförde bl.a. följande. Av dokumentation från kommunen framgår att C.E. har bott i en lägenhet ovanpå gruppboendet Syrenen sedan september 2005. Det betyder att hon fick vänta i 14 månader efter den gynnande domen i juli 2004 innan "satellitboendet" ordnades. Kommunen har inte uppgivit för länsstyrelsen att C.E. har tagit tillbaka sin ansökan. Av handlingarna framgår i stället att kommunen erbjöd "satellitbostaden" ovanpå gruppboendet Syrenen som bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS. C.E. har i juni 2006 tackat ja efter att ha prövat boendet och insatsen sedan september 2005. Det innebär att kommunen slutgiltigt har verkställt länsrättens dom efter 23 månader. C.E. hade den 25 maj 2004 fått avslag på sin ansökan om gruppboende på grund av att sådan bostad inte fanns tillgänglig inom kommunen. Kommunen har inte ifrågasatt C.E:s personkretstillhörighet eller behov av gruppboende. Inför ansökan om särskild avgift har länsstyrelsen i yttrande från kommunen fått en detaljerad redogörelse för nivån på de stödsatser som pågick i avvaktan på domens verkställande. Gruppboende är en omfattande insats för personer där mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. De stödsatser som kommunen gav i avvaktan på verkställighet av domen omfattade bara 5-19 timmar per vecka. Av handlingarna framgår även att det i kommunen inte fanns någon planering som visade när och hur C.E:s behov av gruppboende

skulle tillgodoses.

Regeringsrätten (2007-07-23, Billum, Nordborg, Eliason, Almgren, Brickman) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Med verkan - - - (=första stycket av domskälen i mål I) - - - anses vara.

I målet är i första hand fråga om Markaryds kommun skall anses ha gjort sig skyldig till oskäligt dröjsmål med att tillhandahålla den insats - bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS - som C.E. förklarats berättigad till genom Länsrättens i Kronobergs län dom den 9 juli 2004. Om så anses vara fallet uppkommer i andra hand fråga om storleken av den särskilda avgift som kommunen i så fall skall betala.

Regeringsrätten har - - - (=tredje-sjätte styckena av domskälen i mål I) - - - något längre.

Av handlingarna i det aktuella målet framgår bl.a. följande. C.E. är född 1966 och hör till personkretsen i 1 § LSS. Närmare uppgifter om hennes funktionshinder och stödbehov finns inte i målet, liksom inte heller uppgifter om hennes tidigare boende. Hon erhöll under tiden hon väntade på en bostad med särskild service stödinsatser med 5-19 timmar per vecka. - Kommunens planering var först att C.E. skulle kunna erbjudas en bostad efter en omDisposition inom befintligt boende eller en satellitlägenhet i nära anslutning till gruppboendet Syrenen i Markaryds kommun. Senare skulle en lösning som passade henne kunna finnas den 30 april 2005. I september 2005 flyttade C.E. in i en bostad med särskild service belägen ovanpå gruppboenden Syrenen och den 7 juni 2006 erbjöd kommunen henne detta boende såsom den insats som länsrätten beslutat om, vilket hon tackade ja till.

Regeringsrätten gör följande bedömning vad gäller frågan om dröjsmålet i förevarande fall varit att betrakta som oskäligt.

En förvaltningsdomstols dom - - - (=nionde-tolfta styckena av domskälen i mål I) - - - högre instans.

Regeringsrätten finner att hela tiden fram till vad som får anses som verkställighet av länsrättsdomen den 9 juli 2004 - ett år och två månader - skall läggas till grund för prövningen i målet. Vid bedömningen av om ett sådant dröjsmål varit oskäligt är det visserligen rimligt att ta viss hänsyn till en kommuns faktiska möjligheter att snabbt verkställa en dom om rätt till bostad med särskild service. Svårigheter av detta slag befriar dock inte kommunen från dess planeringsansvar. Av utredningen i förevarande mål framgår inte hur länge C.E. bott i kommunen eller vilket behov av stöd hon tidigare haft. Det är därför oklart i vad mån kommunen haft anledning att förutse och planera för hennes behov av bostad med särskild service. Även med beaktande härav måste dock ett så långt dröjsmål som här varit fallet anses oskäligt. Kommunen kan därför inte undgå att åläggas att betala en särskild avgift.

Vad gäller storleken på den särskilda avgiften anförts i förarbetena till lagstiftningen bl.a. följande (prop. 2001/02:122 s. 24 och 30 f.). Sanktionsavgifter har både ett vinsteliminierande och ett repressivt inslag. Avgiften skall kunna sättas så högt att den motverkar domstolstrots inom de aktuella områdena. När beloppet bestäms i det enskilda fallet bör en viktig faktor vara hur länge dröjsmålet varat. Därutöver bör det ofta finnas skäl att beakta kostnaden för den insats som inte tillhandahållits och den besparing som dröjsmålet medfört för kommunen.

Med hänsyn till dröjsmålets längd och med beaktande av övriga omständigheter i målet finner Regeringsrätten att den särskilda avgiften skäligen bör bestämmas till 40 000 kr.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten beslutar, med ändring av kammarrättens dom, att Markaryds kommun skall till staten betala en särskild

avgift om 40 000 kr.

Föredraget 2007-05-30, föredragande Lidin, målnummer 5924-04 (I), 5922-04 (II) och 4820-05 (III)

Sökord: Stöd och service till vissa funktionshindrade; Förvaltningsprocess övriga frågor

Litteratur: Prop. 2001/02:122 s. 23 f. och 29 f.; Ds 2000:53 s. 161 och 180
