

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6359-12

meddelad i Stockholm den 28 juni 2013

KLAGANDE

Simrishamns kommun
272 80 Simrishamn

MOTPART

Ystads kommun
271 80 Ystad

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 oktober 2012 i mål nr 7390-12, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Överflyttning av ärende enligt socialtjänstlagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet och upphäver underinstansernas avgöranden.

YRKANDEN M.M.

Simrishamns kommun yrkar att kammarrättens dom undanröjs och anför bl.a. följande. G.J:s enda anknytning till kommunen är hennes boende. G.J. har framfört önskan om att få flytta till Sjöbo där hennes föräldrar är bosatta. Förvaltaren är negativt inställd till detta men samtycker inte heller till att ärendet flyttas över till Simrishamn eftersom han betraktar G.J:s boende endast som en

Dok.Id 134402

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
6359-12

vårdinsats av Ystads kommun. Vid prövningen av om överflyttning av ett ärende bör ske är det naturligt att tillmäta den enskildes önskemål mycket stor betydelse. Flyttas ärendet över till Simrishamns kommun kommer en ny behovsprövning ske med inriktning att erbjuda bistånd i egen regi. Detta innebär att G.J. kommer att behöva flytta från Friaborg. Det är inte visat att Ystads kommun gett G.J. eller hennes förvaltare möjlighet att ta ställning till konsekvenserna av en överflyttning av ärendet.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som har beretts tillfälle att avge yttrande i målet, anför bl.a. följande.

Överflyttningsregeln riktar sig till kommunerna och hur bestämmelsen tillämpas kan få stora återverkningar på socialtjänstens verksamhet exempelvis vad gäller tillgången till olika typer av boenden. Det är ur det perspektivet som förbundet anser att tillämpningsfrågorna måste belysas.

Som påpekas i lagens förarbeten har den enskilde i detta sammanhang inte ställning som part.

Förbundets resonemang nedan avser enbart överflyttning av ärenden som rör vuxna. — — —

I socialtjänstsammanhang tillgodoses bistånd normalt sett av och i den kommun där den enskilde vistas och oftast också är bosatt. Den enskilde ska vanligtvis inte behöva lämna sin hemkommun för att få nödvändiga insatser såsom exempelvis ett boende enligt 5 kap. 5 eller 7 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Den s.k. närhetsprincipen som framhölls i den gamla socialtjänstlagens förarbeten underströk även att vård, t.ex. på ett hem för vård eller boende, ska förläggas så nära hemmiljön som möjligt. Varken när det gäller olika mer permanenta boendeformer eller HVB är en närhetsprincip dock alltid möjlig att följa. Individuella behov av anpassade lösningar och särskild kompetens kan vara så speciella att det kan vara svårt och ibland omöjligt att erbjuda insatser med god kvalitet i den egna kommunen. Men det finns även andra skäl till att kommuner tillgodoser enskildas behov utanför kommungränsen, t.ex. då en plats på ett särskilt boende behöver ordnas omedelbart i avvaktan på att kommunen kan erbjuda en sådan i den egna kommunen.

En kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut vistas i en annan kommun i t.ex. ett familjehem eller en bostad med särskild service (2 a kap. 4 § SoL). Ansvaret behålls oavsett om den enskilde blir folkbokförd i den nya kommunen eller inte.

Mål nr
6359-12

Enligt förbundet måste huvudregeln vara att den placerande kommunen behåller sitt ansvar. En överflyttning till en annan kommun måste ses som ett undantag och bestämmelsen om överflyttning måste tillämpas med stor försiktighet. En annan hantering av dessa ärenden kan i sin förlängning på ett negativt sätt påverka kommunernas vilja att inom den egna kommunen välkomna verksamhet inom socialtjänsten. Särskilt verksamhet för personer med mycket komplicerad problematik kan vara mycket kostsam. Den kommun som vill satsa på och uppmuntra attraktiva boenden m.m. inom kommungränsen, ska kunna göra det utan risk för övervältring av kostnader från andra kommuner.

En kommun som av någon anledning saknar möjlighet att tillgodose vissa behov av bistånd inom kommungränsen måste därför räkna med att behålla ärendet även då vistelsen i en annan kommun pågår under lång tid. Det förhållandet att det är en kommun, A, som valt att ingå avtal med en aktuell verksamhet gör att det inte ”framstår som lämpligt” att flytta över ett ärende till kommun B om det inte finns några andra skäl än att placeringen pågått under lång tid – det krävs enligt förbundet något ytterligare. En enskild persons nära anknytning till en verksamhet där vederbörande bott under lång tid kan inte betraktas som något vägande skäl i sammanhanget.

Ystads kommun bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

Kommunen ansluter sig i huvudsak till vad som anförs i SKL:s yttrande. Kommunen vill särskilt understryka att G.J. varit placerad på det särskilda boendet i Simrishamns kommun under avsevärd tid, drygt 15 år. Den ringa anknytning till Ystads kommun som eventuellt fanns i anledning av vistelse i kommunen för vårdinsatser kan på goda grunder anses ha försvunnit med tiden i och med att G.J. lärt sig att orientera sig i sin närmiljö samt blivit mer och mer hemmastadd i Simrishamns kommun. G.J. går exempelvis och handlar i olika affärer, går till frisören samt går och får olika behandlingar såsom massage och fotvård. Det torde stå klart att G.J. efter denna långvariga vistelse har starkast anknytning till Simrishamns kommun.

Simrishamns kommun anför i yttrande bl.a. följande. Det är närmast en självklarhet att G.J. uträttat ärenden såsom inköp i olika affärer etc. i Simrishamns kommun och det kan inte vara ett skäl som har betydelse för bedömningen av vilken kommun som G.J. har starkast anknytning till. Ingenting i Ystads kommuns framställning visar på att ärendet har sin utgångspunkt i en önskan från G.J. att byta kommuntillhörighet utan den pekar i stället på att man vill att Simrishamns

kommun ska ta över ansvaret för det avtal som ingåtts med Friaborg. Ett beslut om en överflyttning till Simrishamns kommun skulle medföra allvarliga ekonomiska konsekvenser för alla kommuner som har olika former av enskilda vård- och omsorgsboenden där andra kommuner placeras.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utredningen i målet

G.J. har en psykisk funktionsnedsättning och bedöms tillhöra personkrets 3 i 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Hon har sedan juni 1997 varit bosatt på Friaborgs behandlingshem i Simrishamns kommun med stöd av biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Ansvarig för beslutet om placering på Friaborg är Ystads kommun. Friaborg drivs av ett privat vårdföretag.

G.J. har inte något socialt nätverk i Simrishamns kommun utöver kontakten med personalen på boendet. Hon har regelbunden kontakt med sina föräldrar som är bosatta i Sjöbo kommun. Enligt G.J:s förvaltare har hon uttryckt önskemål om att få flytta till Sjöbo, något som förvaltaren dock motsatt sig. G.J. har vid två tillfällen, senast under hösten 2011, erbjudits att flytta till ett LSS-boende i Ystads kommun. Hon har själv, och med stöd av sin förvaltare, uttryckt att hon inte vill flytta till Ystad utan vill stanna kvar på Friaborg. Hennes förvaltare motsätter sig dock att ärendet överförs till Simrishamns kommun.

G.J. har varit folkbokförd på fast adress i Ystads kommun under tiden den 2 januari 1996 till den 23 mars 1998 då hon folkbokfördes på församlingen. Hon har bott i Ystads kommun i drygt två år, varav cirka ett år på sjukhem. Hon är fortfarande folkbokförd i kommunen.

Tillämpliga regler

Enligt 2 a kap. 1 § SoL ansvarar den kommun där den enskilde vistas för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § om inte annat följer av 2 a kap. 3–5 §§.

Av 2 a kap. 4 § 4 SoL framgår att en kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i bostad med särskild service enligt 5 kap. 7 § tredje stycket eller 7 kap. 1 § första stycket 2.

Ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild person kan på begäran av en kommun flyttas över till en annan kommun. Ärendet ska då flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt (2 a kap. 10 § SoL).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Frågan i målet är om förutsättningarna i 2 a kap. 10 § SoL för överflyttning av ärende är uppfyllda.

Bestämmelser om överflyttning av ärenden fanns redan i tidigare socialtjänstlag (1980:620) men var då beroende av samtycke från den mottagande kommunens sida. De överfördes, i sak oförändrade, till nuvarande socialtjänstlag. Mot bakgrund av kommunernas svårigheter att komma överens i ansvarsfrågorna och då en överflyttning kunde vara av väsentlig betydelse för en enskild i behov av bistånd infördes fr.o.m. juli 2003 möjligheter att överföra ärenden utan samtycke från kommunen. I ett senare lagstiftningsärende samlades reglerna om ansvarsfördelning i ett eget kapitel i lagen samtidigt som vissa förtydliganden gjordes i bestämmelserna. Syftet med dessa ändringar var att skapa bättre förutsättningar för att undvika tvister mellan kommunerna och att stärka den enskildes rättssäkerhet (prop. 2010/11:49).

Mål nr
6359-12

En första förutsättning för att ett ärende ska kunna flyttas över till en annan kommun är att den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen. G.J., som sedan 1997 bott i Simrishamns kommun, får genom sitt boende anses ha starkast anknytning till denna kommun.

Utöver kravet på att den enskilde ska ha starkast anknytning till den andra kommunen måste det även vid en samlad bedömning framstå som lämpligt att ärendet överflyttas. Hänsyn ska därvid tas till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt.

Den enskildes önskemål ska enligt förarbetena tillmätas en mycket stor betydelse. Det bör normalt sett inte förekomma att ett ärende flyttas över mot den enskildes vilja (prop. 2002/03:53 s. 110). Av utredningen i målet framgår att G.J. vill bo kvar på Friaborg eller möjligen flytta till Sjöbo där hennes föräldrar bor, men hon har inte uttryckt önskemål om vilken kommun som ska vara ansvarig.

Det har i målet inte framkommit annat än att G.J. har ett varaktigt hjälpbehov.

I fråga om vad som avses med omständigheter i övrigt anförs i förarbetena att det efter en långvarig vistelse i den andra kommunen kan framstå som orimligt att ansvaret stannar kvar hos den gamla hemkommunen. Familjebildning eller utträde i förvärvslivet kan ha lett till att tidigare band till den gamla hemkommunen tunnats ut eller upphört (a. prop. s. 94).

G.J:s anknytning till Simrishamns kommun är betingad av hennes boende på Friaborg. Det finns inte något i målet som tyder på att G.J:s behov skulle tillgodoses bättre om ansvaret överförs till Simrishamns kommun.

Utgångspunkten är att en kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en bostad med särskild service i en annan kommun. För att överflyttning ska framstå som lämplig bör,

Mål nr
6359-12

utöver placeringstidens längd, även andra omständigheter tala för en överflyttning. Några sådana omständigheter har inte framkommit i förevarande fall.

Överklagandet ska därför bifallas och underinstansernas avgöranden upphävas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Gustaf Sandström, Karin Almgren, Lennart Hamberg, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Petra Jansson.