

En kommuns beräkningsmodell för kostavgifter vid en bostad med särskild service för vuxna har inte ansetts utgöra ett sådant missförhållande som krävs för ett beslut om föreläggande enligt 26 f § LSS.

Lagrum:

26 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Socialnämnden i Vänersborgs kommun beslutade den 16 december 2010, på delegation från kommunfullmäktige, att fastställa ”Taxor och avgifter inom socialnämnden 2011”. Beslutet omfattade bl.a. kostavgifter för personer som hade bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Socialstyrelsen beslutade den 27 juni 2012 att med stöd av 26 f § LSS förelägga Vänersborgs kommun att senast den 27 september 2012, vid vite av 300 000 kr, säkerställa att kostavgifter som tas ut för boende i Brinkebo gruppboende inte avser annat än råvarukostnad. Kommunen förelades vidare att senast den 12 oktober 2012 komma in med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av föreläggandet. Beslutet motiverades med att tillredning av måltider i bostad med särskild service för vuxna ingår som en del i stödet till den enskilde som behöver sådant stöd. Detta innebär att det strider mot LSS att ta ut avgifter för annat än råvarukostnader.

Vänersborgs kommun överklagade Socialstyrelsens beslut och yrkade att förvaltningsrätten skulle undanröja beslutet och därmed också krav om ändrade principer för uttag av kostavgifter. Till stöd för sin talan åberopade kommunen avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och anförde bl.a. följande. Huvudfrågan i målet är huruvida reglerna i LSS begränsar en kommuns rätt att ta ut avgifter för måltider som serveras i samband med en insats, till att endast avse råvarukostnader. Den i förarbetena uttalade handikappolitiska principen om merkostnader hindrar inte att insatser enligt LSS kan vara förenade med vissa merkostnader för den enskilde. I sammanhanget ska även framhållas att också för människor utan funktionsnedsättning är en måltid förenad med ytterligare kostnader än bara råvarukostnader, t.ex. kostnader för transport av varor från inköpsställe till tillredningsställe, utrustning för att tillaga måltiden samt energiåtgång vid tillredning. Ramen för uttag av kostavgifter utgörs av kommunens självkostnad för den aktuella tjänsten. Härtill torde även komma att avgiften ska vara att betrakta som skälig. Stöd för Socialstyrelsens uppfattning att endast råvarukostnader kan beaktas vid fastställande av avgift finns varken i lag, förarbeten eller rättspraxis. I målet är ostridigt att avgiftsbeloppet i sig är skäligt och inte överstiger kommunens självkostnader. – Den av Socialstyrelsen gjorda åtskillnaden mellan råvaror och övriga tillredningskostnader är svår att dra i praktiken. Allt fler matvaror inköpta i butik innehåller varierande grader av tillredningskostnader. I extremfallet köps färdiglagade maträtter in. Om sådana serverades vid gruppboenden skulle frågan om

råvarukostnader inte uppkomma, utan tillverkarens tillredningskostnader skulle ses som ett naturligt underlag för självkostnad. Kommunen har valt att till stor del tillaga måltider i gruppboenden för att öka hemkänslan och ge boende möjlighet att efter förmåga delta i dessa uppgifter. Det är då naturligt att egna omkostnader jämföras med dem som betalas för halv- eller helfabrikat. – Vidare ifrågasätts huruvida Socialstyrelsen har befogenhet att utfärda förelägganden om nivån på kostavgifter. Befogenheten att tillgripa ett föreläggande omfattar inte alla situationer när tillsynsmyndigheten anser att ett missförhållande föreligger, utan det krävs att missförhållandet når upp till en viss nivå. Som exempel på när sådana missförhållanden föreligger nämns i förarbetena att kommunen avstår från att erbjuda verksamheter som lagen ger den skyldighet att erbjuda, att tryggheten i ett boende inte kan säkerställas på ett tillfredsställande sätt eller att personalen visar sig ha sådana kompetensbrister att det har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till. Det är inte sannolikt att lagstiftaren avsett att sådana frågor som de närmare grunderna för beräkningen av en sådan begränsad avgift ska ligga inom ramen för tillämpningsområdet för 26 f § LSS. Härvid ska beaktas att avgiftsuttaget alltid är begränsat av kommunallagens (1991:900) bestämmelser om självkostnad och förarbetenas uttalanden om skälighet.

Socialstyrelsen vidhöll sitt beslut och anförde bl.a. följande. För kosthållning i gruppboenden får inte tas ut avgifter för annat än råvarukostnader. Det förhållande att den kostnad kommunen tar ut skulle kunna betraktas som skälig och att den inte överstiger kommunens självkostnad föranleder ingen annan bedömning. Vidare har missförhållandena betydelse för den enskildes möjlighet att få den insats denne enligt lag har rätt till – dvs. en insats som ska vara avgiftsfri. Eftersom kommunen, trots tidigare beslut med krav på åtgärder, inte vidtagit de åtgärder som krävts finns skäl att förelägga kommunen.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2013-04-22, ordförande Edner) yttrade: Är föreläggandet förenligt med 26 f § LSS? – Enligt 26 f § LSS får Socialstyrelsen, om den finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Socialstyrelsen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas. Föreläggandet får förenas med vite. – Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att den verksamhet som det nu är fråga om – bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS – står under Socialstyrelsens tillsyn enligt 25 § LSS. Kommunen har invänt att det missförhållande som påstås föreligga inte är ett sådant missförhållande som ger Socialstyrelsen befogenhet att, med stöd av 26 f § LSS, utfärda ett föreläggande så som det nu överklagade. – 26 f § LSS infördes för att möjliggöra en stärkt och tydligare tillsyn över verksamheter, inklusive kommunal verksamhet. I förarbetena (prop. 2008/09:160 s. 81 ff. och 114) uttalas att om tillsynen ska stärkas behöver tillsynsmyndigheten också ha tillgång till effektiva

befogenheter när påpekanden om missförhållanden och allvarliga fel inte leder till rättelse. Tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att förelägga vite för att säkerställa att de tjänster och verksamheter som tillhandahålls enligt LSS uppfyller lagens krav. Vidare anser regeringen att det inte finns skäl att begränsa de områden inom vilka sådana förelägganden kan meddelas. Kommuner kan t.ex. inte avstå från att erbjuda verksamheter som lagen ger dem skyldighet att erbjuda. Ett föreläggande ska dock användas först om åtgärder inte vidtas frivilligt av den som bedriver verksamheten. Ett föreläggande ska inte heller tillgripas i alla situationer när ett missförhållande uppkommer utan det krävs att missförhållandet når upp till en viss nivå, dvs. att missförhållandet utgörs av något som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till.

– Det som nu är ifråga – vad den kostavgift som kommunen får ta ut i samband med insats enligt 9 § 9 LSS får avse – är visserligen något som inte exemplifierats i förarbetena. Möjligheten att utfärda föreläggande gäller dock inom hela tillsynsområdet. Förvaltningsrätten anser att det som nu är ifråga är ett sådant förhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att Socialstyrelsen tidigare, den 3 december 2010 och den 24 maj 2011, begärt att kommunen vidtar rättelse ifråga om att avgifter debiteras i enlighet med LSS respektive att kostavgiften endast ska avse råvarukostnader är Socialstyrelsens föreläggande förenligt med 26 f § LSS. Därtill kommer att föreläggandet är så precist utformat som en tillämpning av bestämmelserna i LSS kräver. – Har Socialstyrelsen haft fog för sitt föreläggande? – Förvaltningsrätten har även att ta ställning till om Socialstyrelsen haft fog för sitt föreläggande. För tjänster eller nyttigheter som kommunen är skyldig att tillhandahålla får kommunen ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet (8 kap. 3 b § kommunallagen). Avgörande vid förvaltningsrättens bedömning är således huruvida kommunen har stöd för att lägga annat än råvarukostnader till grund för den kostavgift som tas ut vid boende i bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS. – Av 21 § LSS följer att avgift eller ersättning för kostnader inte får tas ut för insatser enligt lagen annat än i sådana fall som är reglerade i 18–20 §§ LSS. Enligt 19 §§ LSS får skäliga avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter tas ut av dem som har hel allmän ålderspension, hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken eller annan inkomst av motsvarande storlek, enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader. – I förarbetena (prop. 1992/93:159 s. 99) uttalas bl.a. följande angående avgifter för stöd och service. En viktig handikappolitisk princip är att människor inte ska ha merkostnader på grund av funktionshinder. Det är angeläget att omfattande stödbehov pga. funktionshinder inte medför en lägre levnadsstandard än den som gäller för personer som inte har motsvarande behov. Utgångspunkten bör därför vara att stöd och service som ges enligt den nya lagen ska vara avgiftsfri. Avgift för t.ex. måltid som serveras i anslutning till en insats bör däremot kunna tas ut. Den bör vara skälig och inte överstiga kommunens självkostnad. Vidare anges (a. prop. s. 100) att den enskilde inte bör ha kostnader för gemensamma utrymmen och personalutrymmen då sådana utrymmen bör betraktas som

del av den särskilda service och omvårdnad som ska ges i anslutning till bostaden. – Genom det angivna motivuttalandet till LSS får anses stå klart att avsikten har varit att en kommun ska kunna ta ut en viss avgift för kost som tillhandahålls i anslutning till en insats. Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande HFD 2012 ref. 36 funnit att bestämmelserna i LSS inte innebär att en kommun genom att bevilja insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet enligt 9 § 6 LSS är förpliktigad att svara för den enskildes kostnader för måltid i anslutning till den insatsen. Enligt domstolen hindrade LSS därför inte en kommun från att ta ut en avgift motsvarande självkostnaden för de måltider som serveras under en lägervistelse. I nu förevarande mål är det dock inte fråga om insatsen korttidsvistelse utan bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna. Av 9 c § LSS framgår att det i båda insatserna också ingår omvårdnad. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS (SOSFS 2002:9), meddelade med stöd av förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, anges dock i 1 § att med omvårdnad menas all individuellt anpassad hjälp i den dagliga livsföringen. Sådan hjälp innefattar enligt 2 § samma föreskrifter bl.a. hjälp med att sköta hemmet, tillreda måltider, göra ärenden och inköp. Motsvarande föreskrifter saknas för andra insatser i vilka omvårdnad ingår. Det sagda innebär enligt förvaltningsrättens mening att den hjälp som kommunen erbjuder i form av tillredning av måltid, ärenden och inköp inte är något som sker i anslutning till den beviljade insatsen enligt 9 § 9 LSS utan får betraktas som del av densamma. Mot den bakgrunden kan de nämnda momenten med tillhörande kostnader i form av t.ex. transport, utrustning och energiåtgång – trots vad kommunen anfört – inte vara avgiftsgrundande enligt LSS. Det anförda innebär att Socialstyrelsen haft fog för sitt föreläggande. Kommunens överklagande ska således avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kommunen överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten och yrkade att Socialstyrelsens beslut skulle undanröjas. Kommunen vidhöll i allt väsentligt vad den anfört i förvaltningsrätten och tillade bl.a. följande. Kommunen finner det anmärkningsvärt att förvaltningsrätten helt bortsett från slutsatserna i det åberopade avgörandet HFD 2012 ref. 36. Av domen framgår att kommunen kan ta ut avgifter för måltider som ges i anslutning till beviljade insatser enligt LSS i enlighet med de grunder som anges för uttag av kommunala avgifter i kommunallagen. En jämförelse kan göras med de avgifter som tas ut för måltider vid jämförbara boendeformer för äldre och funktionshindrade enligt socialtjänstlagen (2001:453). Enligt socialtjänstlagen gäller att kostnaden för färdiglagade måltider ses som en personlig utgift som enskilda själva har att svara för. Av Socialstyrelsens föreskrift SOSFS 2002:9 framgår inte att definitionen av omvårdnad skiljer sig från den omvårdnad som ingår i andra insatser och därmed kan det antas att omvårdnadsbegreppet är generellt och omfattar samma insatser oavsett lagrum.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som sedan den 1 juni 2013 har tagit över Socialstyrelsens tillsynsverksamhet, ansåg att överklagandet skulle avslås och hänvisade till tidigare yttrande till förvaltningsrätten samt anförde därutöver bl.a. följande. Liksom förvaltningsrätten anser inspektionen att den hjälp en boende i en bostad med särskild service för vuxna får med inköp och tillagning av en måltid inte är något som sker i anslutning till den beviljade insatsen, utan får betraktas som en del av själva insatsen. Det har varit lagstiftarens avsikt att människor inte ska ha merkostnader på grund av funktionshinder. Utgångspunkten är att stöd och service enligt LSS ska vara avgiftsfri, men att den enskilde själv bör svara för sina matkostnader. Tillredning av måltider i bostad med särskild service ingår som en del i stödet till en enskild som behöver sådant stöd. Någon avgift för transport, köksutrustning, tillagning m.m. ska därför inte tas ut, oavsett om den enskilde är med och handlar eller inte. Mot bakgrunden av intentionerna med lagen måste detta gälla även i de fall då den enskilde på grund av sitt funktionshinder inte har förmåga att delta praktiskt i matlagningen.

Kammarrätten i Stockholm (2014-01-02, Lindeblad, Bohlin, referent, Sandell) yttrade: Kammarrätten instämmer i den bedömning som förvaltningsrätten har gjort. Överklagandet ska därför avslås. – De tidsfrister som angivits i föreläggandet har gått ut och kammarrätten ska därför besluta om nya tidsfrister inom vilka kommunen har att efterfölja föreläggandet. – Kammarrätten avslår överklagandet [och ändrar tidsfristerna till].

Kommunen överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva domen och undanröja Socialstyrelsens beslut samt anförde bl.a. följande. Kostnader för mat ingår inte i insatsen bostad med särskild service för vuxna, vilket innebär att kommunen får ta ut kostavgift upp till självkostnadsbelopp. Omkostnader vid inköp och tillredning, dock inte personalkostnader, har kommunen lagt till vid beräkningen av självkostnaden. Kostavgiften som kommunen debiterar är så låg att den funktionshindrade omöjligen kan påstås få merkostnader på grund av sitt funktionshinder.

IVO bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. För insatsen bostad med särskild service för vuxna gäller att den enskilde betalar sin mat själv, men att andra kostnader som uppstår i samband med kosthållningen, såsom inhandlande av livsmedlen, tillagning av måltider m.m., inte ska vara avgiftsgrundande. Det stöd som den enskilde behöver för att tillreda måltider ska ingå som en del av insatsen. Det strider mot LSS att ta ut avgifter för annat än råvarukostnader, om inte den enskilde själv har önskemål om att få maten till sig på annat sätt, t.ex. genom catering. Vänersborgs kommun förbigår i princip helt Socialstyrelsens bindande föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS (SOSFS 2002:9). LSS anger inte närmare vad som avses med begreppet omvårdnad. Socialstyrelsen har därför i föreskrifterna angett exempel på vad som ska inkluderas i begreppet, bl.a. hjälp med att tillreda måltider, äta, dricka samt göra ärenden och inköp.

Sveriges Kommuner och Landsting, som beretts tillfälle att avge yttrande i målet, anförde bl.a. följande. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2002:9 inkluderas i begreppet omvårdnad bl.a. hjälp med att tillreda måltider, äta, dricka, förflytta sig, sköta personlig hygien, klä sig, sköta hemmet, kommunicera, upprätthålla sociala kontakter, göra tillvaron begriplig, planera framåt m.m. Det är en alltför långtgående tolkning att begränsa kommunens möjligheter att ta ut avgifter eller ersättning för samtliga kostnader som uppstår i samband med dessa hjälpbehov. Det skulle t.ex. innebära att kommunen är skyldig att stå för tvättmedel och städmaterial eftersom de kostnaderna ingår i hjälpbehovet ”sköta hemmet”. Vid sådan skötsel, liksom vid tillagning av måltider, tillkommer kostnader oavsett om en person är funktionshindrad eller inte. I kommunallagens grundläggande kompetensbestämmelse ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda. Måltider som serveras i anslutning till en insats är inte att betrakta som en del av denna och ska därför bekostas av brukaren. Kostnader som tillkommer för personer utan funktionshinder bör således tillkomma även för personer med LSS-insatser, t.ex. kostnader för resa i samband med inköp, utrustning och elförbrukning vid tillagning.

Högsta förvaltningsdomstolen (2015-06-24, Melin, Silfverberg, Rynning, Baran, Andersson) yttrade:

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen först har att ta ställning till är om en kommuns beräkningsmodell för kostavgifter vid en bostad med särskild service för vuxna kan utgöra ett sådant missförhållande som krävs för ett beslut om föreläggande enligt 26 f § LSS.

Om så anses vara fallet återstår att bedöma vilka kostnader som får ingå i avgifterna.

Rättslig reglering m.m.

Av 8 kap. 3 b § kommunallagen framgår att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.

Av 9 § 9 LSS framgår att insatser för särskilt stöd och service omfattar bl.a. bostad med särskild service för vuxna. Av 9 e § följer att det i sådan insats ingår också omvårdnad.

Innebörden av begreppet omvårdnad definieras i 1 och 2 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS (SOSFS 2002:9). Där framgår att med omvårdnad avses individuellt anpassad hjälp i den dagliga livsföringen,

t.ex. hjälp med att sköta hemmet, tillreda måltider, göra inköp och ärenden.

Enligt 21 § LSS får avgift eller ersättning för kostnader inte tas ut för insatser enligt lagen annat än i sådana fall som är reglerade i 18–20 §§ LSS.

Enligt 19 § LSS får skäliga avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter tas ut av dem som uppbär vissa förmåner enligt socialförsäkringsbalken eller har annan inkomst av motsvarande storlek, enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

I förarbetena till LSS uttalas att kostnader för exempelvis mat inte ingår i insatsen gruppboendestöd med därtill hörande personellt stöd utan är sådant som den enskilde själv ansvarar för (prop. 1992/93:159 s. 180 f.).

Om IVO finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt LSS förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen enligt 26 f § LSS förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Införandet av en möjlighet till vitesföreläggande i bl.a. 26 f § LSS motiverades av att tillsynsmyndigheten, för att säkerställa att de tjänster och verksamheter som tillhandahålls enligt såväl socialtjänstlagen som LSS uppfyller lagens krav, ansågs behöva liknande befogenheter som tillsynsmyndigheter har inom hälso- och sjukvården (prop. 2008/09:160 s. 82 f.). Regeringen ansåg därvid inte att det fanns skäl att begränsa de områden inom vilka sådana förelägganden skulle kunna meddelas. Om en kommun inte uppfyller sina lagstadgade skyldigheter att erbjuda vissa verksamheter, som exempelvis särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd, måste tillsynsmyndigheten kunna förelägga kommunen att tillhandahålla sådana tjänster. Föreläggande ska även kunna utfärdas när ett demensboende inte på ett tillfredsställande sätt kan erbjuda ett tryggt boende för målgruppen och därmed ytterst inte kan anses uppfylla det krav på god kvalitet som föreskrivs i socialtjänstlagen. Ett annat exempel som anges i förarbetena är om tillsynsmyndigheten vid sin granskning upptäcker att det brister i kompetens hos personalen inom ett visst område som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om föreläggande enligt 26 f § LSS är att det aktuella missförhållandet har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till. Av förarbetena framgår att därmed avses att förelägganden ska kunna utfärdas endast vid sådana missförhållanden som når upp till en viss nivå

(a. prop. s. 82 f.). Som exempel nämns bl.a. situationer där den enskilde inte kan ta del av en insats som han eller hon har rätt till eftersom insatsen överhuvudtaget inte tillhandahålls av kommunen eller där kvaliteten på insatsen inte uppfyller socialtjänstlagens krav.

Det påstådda missförhållande som lagts till grund för det i målet meddelade föreläggandet avser beräkningsmodellen för kostavgifter vid en kommunal bostad med särskild service för vuxna. I målet har inte ifrågasatts att kommunen har rätt att ta ut avgifter för måltider som serveras vid en sådan bostad eller att de beslutade avgifterna understiger kommunens självkostnad. Kommunen har emellertid vid sin beräkning av avgiften tagit med vissa kostnader för inköp och tillredning, vilka åtgärder enligt tillsynsmyndigheten ingår i den kostnadsfria omvårdnad som de boende har rätt till.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har kommunens beräkning av kostavgifterna i detta fall inte sådan betydelse för de enskildas möjligheter att kunna få de insatser som de har rätt till att avgiftsberäkningen utgör ett sådant missförhållande som krävs för ett föreläggande enligt 26 f § LSS. Föreläggandet bör således redan på denna grund undanröjas, varför överklagandet ska bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolen saknar därmed anledning att ta ställning till frågan om vilka kostnader som får ingå i avgifterna.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt undanröjer Socialstyrelsens beslut.

Mål nr 386-14, föredragande Martin Krafft