

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
386-14

meddelad i Stockholm den 24 juni 2015

KLAGANDE

Vänersborgs kommun
462 85 Vänersborg

MOTPART

Inspektionen för vård och omsorg
Box 45184
104 30 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 2 januari 2014 i mål nr 3071-13, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Föreläggande enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

BAKGRUND

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).

Dok.Id 160527

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
386-14

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 gruppbostad 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 beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm, som avlog överklagandet. Kommunen överklagade till Kammarrätten i Stockholm, som avlog överklagandet men ändrade de angivna datumen i Socialstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

Vänersborgs kommun yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och att Socialstyrelsens beslut undanröjs samt anför 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.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som sedan den 1 juni 2013 har tagit över Socialstyrelsens tillsynsverksamhet, bestrider bifall till överklagandet och anför 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 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 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 har beretts tillfälle att avge yttrande i målet, anför 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.

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 (1991:900) 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 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 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.

Mål nr
386-14

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 gruppboende 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.

Mål nr
386-14

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

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Christer Silfverberg, Elisabeth Rynning, Mahmut Baran och Mari Andersson.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Martin Krafft.