

KLAGANDE

Göteborgs kommun
Stadskansliet
404 82 Göteborg

Ombud:

MOTPART

Integrationsverket

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Länsrättens i Östergötlands län dom den 3 september 2002 i mål
nr 2692-00, se bilaga A

SAKEN

Ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyk-
tingmottagande m.m., ErsF, för hemvårdsbidrag år 1998

Göteborgs kommun överklagar länsrättens dom och yrkar att kammarrät-
ten skall förordna att kommunen är berättigad till ersättning enligt 19 §
ErsF för kostnader för stöd och hjälp i hemmet i form av hemvårdsbi-
drag. Till stöd för sin talan anför kommunen bl.a. följande. Enligt hand-
lingar från länsrätten skall kommunen ha ansökt om ersättning med
12 940 kr. Den korrekta summan uppgår emellertid till 459 763 kr. –
Hemvårdsbidrag lämnas till en närstående vårdare som kompensation för
en med närståendeanställning och kommunal hemtjänst fullt ut jämförbar
ersättning för en arbetsprestation. Grunderna för att vid en biståndsbe-
dömning bevilja hemvårdsbidrag, närståendeanställning och hemtjänst är
desamma. Kommunens kostnader för hemvårdsbidrag bör därför jämstäl-
las med lönekostnader. – Integrationsverket ersätter kommunen för kost-
nader avseende utbetalat bostadsanpassningsbidrag, då detta har bedömts
ingå i begreppet ”vården” i 34 § ErsF. Tolkningen av vad som kan ingå i
begreppet ”vård” har anpassats därför att vårdinsatser utvecklas och för-
ändras med tiden och ges i olika former. Motsvarande anpassning torde

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2203 550 02 Jönköping	Slottsgatan 5	036-15 65 00 E-post: kammarrattenijonkoping@dom.se	036-16 19 68	måndag – fredag 09:00 - 11:30 13:00 - 15:00

kunna ske gällande hemvårdsbidrag, då även formen för biståndsinsatser förändras över tiden.

Integrationsverket bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Hemvårdsbidrag i den form som nu är för handen fanns inte när ErsF tillkom. Regeringen har såtillvida inte tagit ställning till om statlig ersättning bör utgå till just detta stöd. I prop. 1989/90:105 lämnas ingen vägledning för huruvida den statliga ersättningen bör omfatta en framtida stödform som denna. Det är ingen tvekan om att hemvårdsbidraget delvis fyller samma funktion som det stöd och boende som avses i första stycket i 19 § ErsF. Det utgör dock ett bidrag som är skattefritt enligt 8 kap. 18 § inkomstskattelagen (1999:1229) och kan inte på något sätt omvandlas till sådana lönekostnader som den statliga ersättningen enligt 19 § andra stycket ErsF skall beräknas utifrån. Utan denna möjlighet och utan annat stöd har Integrationsverket inte ansett sig kunna ersätta kommunerna för dessa bidrag.

DOMSKÄL

Göteborgs kommun har, såsom överklagandet till kammarrätten får förstås, i kammarrätten yrkat att kommunen skall beviljas ersättning för kostnader för hemvårdsbidrag med sammanlagt 459 763 kr. Göteborgs kommun ansökte den 14 april 1999 om ersättning för särskilda kostnader enligt 19 och 20 §§ ErsF med tillhoppa 3 969 342 kr avseende år 1998. Av ansökan framgår att det sökta beloppet utgör 75 procent av kommunens kostnader och att eventuella egenavgifter har dragits av. Integrationsverket har genom beslut den 29 juni 1999, dnr INT-431-99-831, avslagit kommunens ansökan såvitt avser till 34 personer utgivet hemvårdsbidrag om totalt 459 763 kr och genom beslut den 24 september 1999, dnr INT-431-99-831, avslagit ansökan avseende till tre personer utgivet hemvårdsbidrag om 12 940 kr. Länsrättens prövning i den nu överklagade

domen omfattar emellertid, i enlighet med kommunens överklagande dit, endast Integrationsverkets beslut den 24 september 1999, vilket avser kostnader om sammanlagt 12 940 kr. Kammarrätten kan endast pröva de kostnader som omfattas av den överklagade domen och kommunens talan skall därför avvisas i den del den går utöver de 12 940 kr som varit föremål för länsrättens prövning.

Frågan i målet är således huruvida Göteborgs kommun har rätt till ersättning enligt ErsF för de kostnader om 12 940 kr som den haft under år 1998 för till tre personer utgivet hemvårdsbidrag. Av för det aktuella året gällande bestämmelser är följande av intresse i målet.

I 16 § ErsF anges att för utlänningar som omfattas av 3 § samma förordning har en kommun rätt till ersättning enligt 17 – 19 §§ ErsF för ekonomisk hjälp samt för kostnader för färdtjänst samt stöd och hjälp i boendet. Av 17 § första stycket ErsF framgår att ersättning lämnas för sådan ekonomisk hjälp enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) och introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar som kommunen betalat efter det att 20 månader gått från det första mottagandet i en kommun och om vissa andra angivna kriterier är uppfyllda. Vidare anges i 19 § ErsF följande.

Ersättning för kostnader för stöd och hjälp i boendet lämnas om utlänningen har behov av sådan hjälp till följd av hög ålder eller till följd av en sjukdom eller ett funktionshinder som han eller hon hade vid ankomsten till Sverige eller som annars har ett direkt samband med utlänningens situation som flykting. Ersättning lämnas endast om utlänningen beviljats stöd och hjälp i boendet enligt samma grunder som gäller för andra personer i kommunen.

Ersättningen till kommunen beräknas genom att ett belopp motsvarande 75 procent av kommunens lönekostnader, inklusive lönebikostnader, för personal minskas med den avgift utlänningen själv har betalat.

Så som bestämmelserna är utformade får frågan huruvida en kommun skall erhålla ersättning för särskilda kostnader för stöd och hjälp i hemmet anses uteslutande reglerad i 19 § ErsF. Hemvårdsbidrag kan därmed inte anses utgöra sådan ekonomisk hjälp som avses i den mer generellt hållna bestämmelsen i 17 § första stycket ErsF. Huvudfrågorna i målet är då huruvida hemvårdsbidrag kan anses ingå i begreppet ”stöd och hjälp i boendet” i 19 § första stycket ErsF och, i så fall, om användningen av uttrycket ”lönekostnader” i paragrafens andra stycke ändå utesluter rätt till ersättning.

Genom ikraftträdandet av ErsF den 1 januari 1991 upphävdes den tidigare gällande förordningen (1984:683) om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar. De nya bestämmelserna går i huvudsak ut på att den direkta kopplingen mellan statlig ersättning och faktisk kostnad för socialbidrag upphör genom att kommunen erhåller ett schablonbelopp för mottagandet av varje enskild utlänning men att vissa merkostnader därutöver ersätts särskilt, jfr prop. 1989/90:105 s. 15-19. Föredragande statsrådet anförde beträffande särskild ersättning av kostnader för vissa handikappade och äldre flyktingar bl.a. följande. Den föreslagna schablonersättningen skall täcka den genomsnittliga kostnaden för en flykting till dess han klarar sin egen försörjning. Det innebär att kommuner som tar emot många äldre och handikappade som är beroende av långvarigt bistånd för sin försörjning skulle missgynnas om ersättning endast lämnades i form av schablonersättning. För att underlätta mottagande av handikappade och äldre flyktingar och för att ekonomiskt kompensera kommuner som är engagerade i sådan mottagning krävs för dessa flyktingar någon form av särskild ersättning vid sidan av schablonersättningen. Den gällande principen för ersättning av de faktiska socialbidragskostnaderna för handikappade och äldre flyktingar bör gälla även i fortsättningen. Ersättning bör även lämnas för kommunala kostnader för

social hemhjälp och färdtjänst, vilka inte ersätts av staten i dag (a. prop. s. 24 f.).

Den enskildes rätt till hjälp i hemmet (hemtjänst) bedöms ofta vid en biståndsprövning enligt i förevarande fall socialtjänstlagen (1980:620), numera socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna kan allmänt sett indelas i uppgifter av servicekaraktär och uppgifter som mer inriktas mot personlig omvårdnad (se prop. 1996/97:124 s. 88). Valet av åtgärder beror på förhållanden i det enskilda fallet. Insatserna skall utformas i samförstånd med den enskilde hjälpbehövande. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats. Vid valet av åtgärd måste således hänsyn tas till vilka alternativa resurser som finns att tillgå inom kommunen (se prop. 1979/80:1, Del A, s. 185). Regeringsrätten gjorde i RÅ 1994 not 356 bedömningen att den enskilde på grund av sitt hälsotillstånd lämpligen borde tillhandahållas bistånd i form av hemvårdsbidrag och socialnämnden kunde således åläggas att utge bistånd i denna form.

Vid ersättningsförordningens tillkomst torde kommunens insatser för att stödja och hjälpa äldre och funktionshindrade i hemmet uteslutande ha bestått i insatser från av kommunen anställd personal. Sedan förordningens ikraftträdande har denna stödform emellertid genomgått förändringar. Med ikraftträdande den 1 januari 1992 genomfördes dessutom en huvudmannaskapsförändring, som innebar att det samlade ansvaret för långvarig service och vård till äldre och funktionshindrade lades på kommunerna (den s.k. Ädelreformen). Utöver den traditionella, av kommunen anordnade hemtjänsten förekommer idag att kommunen låter dessa tjänster gå ut på entreprenad. Därutöver förekommer att kommunerna anställer anhöriga att sköta omvårdnaden om den hjälpbehövande, s.k. anhöriganställning. Hemvårdsbidraget liknar anhöriganställningen på så vis att den hjälp som den enskilde bedöms vara i behov av helt eller delvis utförs av en anhörig till den hjälpbehövande eller annan person som

den hjälpbehövande själv utser. Utföraren av tjänsterna är emellertid inte anställd av kommunen och ersättning till vårdaren utgår från den hjälpbehövande men det är kommunen som bär den faktiska kostnaden. Anhöriganställning och hemvårdsbidrag torde vara särskilt lämpligt att tillhandahålla personer som på grund av kulturella och språkliga barriärer har svårt att tillgodogöra sig omsorgerna genom traditionell hemtjänst.

Som framgår av ovan refererat förarbetsuttalande är syftet med de aktuella bestämmelserna i ErsF att underlätta mottagandet av funktionshindrade och äldre flyktingar och att ekonomiskt kompensera kommuner som är engagerade i sådan mottagning för bl.a. kostnader för social hemhjälp. Mot bakgrund av hur kommunernas service till invånarna kommit att utvecklas under senare år får det anses klart att hemvårdsbidrag idag utgör ett led i sådan social hemhjälp. En kommun kan inte neka en utlänning visst stöd som utges till andra kommuninvånare med motiveringen att stödformen i det enskilda fallet innebär merkostnader för kommunen i förhållande till andra stödformer för vilka kommunen erhåller ersättning av staten. Integrationsverkets och länsrättens tolkning av andra stycket i 19 § ErsF innebär en ekonomisk styrning av kommunernas val av insatser till biståndsbehövande utlänningar. Mot bakgrund av att övervägande av i vilken form stöd och hjälp skall ges för att vara ersättningsgrundande inte förekommer i förarbetena och att det vid förordningens tillkomst inte torde ha funnits anledning att beakta andra kostnader för kommunen än just lönekostnader vid angivande av hur kommunen skall ersättas, finner kammarrätten att andra stycket i 19 § ErsF inte kan anses ha till syfte att begränsa kommunen vid valet av insats, utan endast att reglera storleken av ersättningen till kommunen. Även om lydelsen av bestämmelsen ger visst stöd för Integrationsverkets och länsrättens ståndpunkt kan det inte anses strida mot förordningens syfte, utan snarare ligga i linje med detta, att låta kommunens rätt till ersättning omfatta även senare utvecklade former av stöd vilka fyller den traditionella hemtjänstens funktion av stöd

och hjälp i boendet. Det sagda innebär att hemvårdsbidrag får anses vara ersättningsberättigande enligt 19 § ErsF. Ersättning bör därvid utgå med 75 procent av hemvårdsbidraget minskat med den avgift utlänningen eventuellt själv betalat.

Göteborgs kommun är således berättigad till ersättning enligt 19 § ErsF för kostnader för hemvårdsbidrag under förutsättning att övriga kriterier därför är uppfyllda. Det ankommer i första hand på Integrationsverket att mot denna bakgrund pröva huruvida förutsättningar för att bifalla Göteborgs kommuns ansökan om ersättning med 12 940 kr föreligger avseende utgivet bistånd till de personer vilka omfattas av Integrationsverkets nu prövade beslut den 24 september 1999.

DOMSLUT

Kammarrätten avvisar Göteborgs kommuns talan avseende Integrationsverkets beslut den 29 juni 1999.

Kammarrätten upphäver, med ändring av länsrättens dom, Integrationsverkets beslut den 24 september 1999 och visar målet åter till Integrationsverket för prövning enligt det ovan anförda.

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

Föredragande:

För att hemvårdsbidrag skall beviljas, skall ett omvårdnadsbehov om minst fem timmar per vecka föreligga och omvårdnadsbehovet skall tillgodoses genom någon närstående. Enligt skrivningen i 19 § ErsF ersätter integrationsverket kostnader för stöd och hjälp i boendet. Förutom att vissa andra kriterier skall vara uppfyllda är förutsättningen för rätt till ersättning, att stöd och hjälp i boendet skall ha beviljats utlännningen enligt samma grunder som gäller för andra personer i kommunen. Stöd och hjälp i boendet kan av kommunen ges i olika former, t.ex. genom hemtjänst och särskilt boende enligt 6 f § SoL, eller enligt 5 § SoL t.ex. genom hemvårdsbidrag. I samtliga fall rör det sig om stödformer med innebörden att den enskilde behöver stöd i det dagliga livet och att stöd och hjälp ges i hemmet. I de underlag i form av beslutsmeddelande om hemvårdsbidrag som presenterats till integrationsverket i samband med ansökan framgår att inga skillnader finns vad gäller innehållet i en hemtjänstinsats och närståendeanställningsinsats i förhållande till ett ärende där hemvårdsbidrag utgår. I samtliga fall innebär de olika stödformerna som ges en merkostnad för kommunen.

Integrationsverket vidhåller sitt avslagsbeslut.

SKÅLEN FÖR LÄNSRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 19 § ErsF lämnas ersättning för kostnader för stöd och hjälp i boendet om utlännningen har behov av sådan hjälp till följd av hög ålder eller till följd av en sjukdom eller ett funktionshinder som han eller hon hade vid ankomsten till Sverige eller som annars har ett direkt samband med utlänningsens situation som flykting. Ersättning lämnas endast om utlännningen beviljats stöd och hjälp i boendet enligt samma grunder som gäller för andra personer i kommunen.

Ersättningen till kommunen beräknas genom att ett belopp motsvarande 75 procent av kommunens lönekostnader, inklusive lönebikostnader, för personal minskas med den avgift utlännningen själv har betalat.

Länsrätten gör följande bedömning.

Göteborgs stad har gjort gällande att det hemvårdsbidrag, som har beviljats de i det överklagade beslutet namngivna personerna, är ett sådant bidrag som kommunen kan erhålla ersättning enligt 19 § ErsF. Integrationsverket hävdar att 19 § ErsF enbart omfattar lönekostnader för kommunen och att dessa ej går att beräkna för hemvårdsbidrag. Av 1 § Bestämmelser om hemvårdsbidrag och anställning av närstående vårdare, som fattats av Göteborgs kommun, framgår att hemvårdsbidrag kan beviljas person som vårdas av närstående i hemmet. Bidraget betalas ut till den enskilde som i sin tur betalar anhörigvårdaren. Av 19 § ErsF utformning ges i första stycket intrycket att statlig ersättning kan ges för allehanda stödformer för kostnader för stöd och hjälp i boendet som kommunen haft. I andra stycket samma paragraf framkommer dock att det är kommunens lönekostnader, inklusive lönebikostnader, som ersätts. Det får anses stå klart att den kostnad som hemvårdsbidraget utgör för kommunen inte är en sådan lönekostnad som omfattas av 19 § ErsF. Statlig ersättning kan därför inte utgå för ifrågavarande stöd. Integrationsverket har därför haft fog för sitt beslut.

LÄNSRÄTTENS AVGÖRANDE

Länsrätten avslår överklagandet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1d)