

Uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas

Kommunfullmäktige i Melleruds kommun beslutade den 19 juni 2002 att fastställa ett nytt taxesystem inom äldre- och handikappomsorgen att tillämpas från den 1 juli 2002. I underlaget, som bestod av ett tjänsteutlåtande av den 4 april 2002, angavs de nya nivåerna för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Avgiften för mat i särskilda boendeformer höjdes från 2 000 kr till 2 525 kr per månad för den som utnyttjade samtliga måltider. I utlåtandet gavs även anvisningar bl.a. i fråga om hur den enskildes inkomst skulle beräknas samt i fråga om när jämkning av avgifter, däribland avgiften för mat, skulle ske.

Socialnämnden i Melleruds kommun beslutade den 2 september 2002 att den enskilde skulle tillförsäkras ett "särskilt förbehållsbelopp" för "personliga behov utöver livsmedel" med 2 512 kronor per månad för boende i särskilda boendeformer och för personer i ordinärt boende med 2 887 kronor per månad.

Den 16 september 2002 fattade socialnämnden ett nytt beslut som innebar att en enskild som förfogade över ett kapital överstigande ett basbeslupp (37 900 kr år 2002) inte skulle tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet och inte heller kunde få avgiften för mat jämkad.

I en anmälan som kom in till JO den 8 januari 2003 framförde AA klagomål mot Socialnämnden i Melleruds kommun. Han anförde i huvudsak följande. Hans svärmor, som förfogade över kapital överstigande ett basbeslupp, hade fått en höjning av avgifter på över 18 000 kr om året. Den 23 oktober 2002 sände Melleruds kommun ut fakturor för ålderdomshemsavgiften för månaderna juli–september. I dessa var den höga matkostnaden debiterad och förbehållsbeloppet inte beaktat. AA ifrågasatte om kommunen hade rätt att debitera den högre avgiften redan från den 1 juli 2002, trots att beslutet om att införa den kompletterande regeln om nekad jämkning av matavgiften m.m. fattades först den 16 september 2002. Han ifrågasatte också om det var rätt av Melleruds kommun att först den 23

oktober 2002 tillkännage för omsorgstagarna vilka konsekvenser de fattade besluten skulle få, eftersom överklagandetiden då hade gått ut.

Inledningsvis inhämtades från Melleruds kommun kopior av kommunfullmäktiges och socialnämndens aktuella beslut i fråga om äldreomsorgsavgifter samt beslutsunderlagen. Därvid framkom bl.a. följande.

Kommunfullmäktiges i Melleruds kommun beslut, § 40, den 19 juni 2002 I tjänsteutlåtandet av den 4 april 2002, till vilket kommunfullmäktige hänvisade i sitt beslut, redogjordes under rubriken "Tillämpningsanvisningar för handläggningen av avgifter inom äldre- och handikappomsorgen" bl.a. för vilka inkomster som skulle ligga till grund för avgiftsberäkningen. Det angavs därvid bl.a. att förmögenhet inte skulle påverka beräkningen av inkomst annat än som kapitalinkomst.

Av anvisningarna framgick härutöver bl.a. följande. Om inkomsten var så låg att den enskilde inte uppnådde den i lagen fastställda miniminivån hade kommunen ingen skyldighet att betala ut medel till den enskilde för att kompensera detta. Kommunen hade däremot en skyldighet att informera om rätten att söka socialbidrag. Om kommunen fann att den enskilde inte hade det förbehållsbelopp han eller hon hade rätt till, skulle avgiften sättas ned.

För den enskilde som köpte färdiglagad mat skulle det i förbehållsbeloppet ingående minimibeloppet höjas med ett belopp motsvarande skillnaden mellan 1 200 kr och den faktiska kostnaden för den färdiglagade maten.

I de fall den enskildes inkomst var så låg att beslut om avgiftsbefrielse hade fattats skulle den del av matkostnaden som medel saknades för jämkas. Med jämkning avsågs att den enskilde befriades från denna kostnad.

Socialnämndens i Melleruds kommun beslut, § 175, den 2 september 2002 Socialnämnden i Melleruds kommun beslutade vid sammanträde den 2 september 2002 att den enskilde skulle tillförsäkras ett särskilt förbehållsbelopp för personliga behov utöver livsmedel med 2 512 kr per månad för boende i särskilda boendeformer och för personer i ordinärt boende med 2 887 kr per månad. Detta särskilda förbehållsbelopp skulle utgå då den enskildes inkomst understeg förbehållsbelopp och faktisk boendekostnad. Förvaltningen skulle i övrigt hantera frågan på sätt som angavs i tjänsteutlåtande daterat den 27 augusti 2002.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande. Under arbetet med att konstruera ett administrativt system för beräkning av de nya avgifterna hade frågan om utfallet för enskilda med de lägsta inkomsterna aktualiserats. De personer som hade en mycket låg inkomst och ofta även saknade BTP (kommunalt bostadstillägg) riskerade att förlora även det förbehållsbelopp de tidigare hade garanterats – 1 449 kr per månad. I ett kompletterande meddelandeblad hade Socialstyrelsen uppmärksammat denna fråga (Socialstyrelsens meddelandeblad 9/02, JO:s anmärkning). [...] Frågan som nu var aktuell var om ett särskilt förbehållsbelopp

skulle tillförsäkras den enskilde med minst 2 512 kr per månad. Finansieringen av detta särskilda förbehållsbelopp skulle i så fall ske genom reduktion av matkostnaden helt eller delvis, i enlighet med kommunfullmäktiges beslut § 40/2002. De personer som trots hel reduktion av matkostnaden ändå inte hade kvar 2 512 kr av den egna inkomsten skulle tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet i särskild ordning. Som krav för att tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet måste den enskilde ha ansökt om BTP.

Socialnämndens beslut, § 196, den 16 september 2002

Vid nytt sammanträde den 16 september 2002 beslutade socialnämnden att när den enskilde förfogade över ett kapital som översteg ett basbelopp (37 900 kr år 2002) jämkades inte matkostnaden. Inte heller tillförsäkrades den enskilde i detta fall det särskilda förbehållsbeloppet 2 512 kr.

Av det underliggande tjänsteutlåtandet framgick bl.a. följande. I kommunfullmäktiges beslut § 40 om avgifter för äldre- och handikappomsorg ingick att den enskilde som enligt lagstiftningen befriades från att betala egenavgift på grund av för låg inkomst även kunde få matkostnaden jämkad. Detta gällde då den enskilde saknade medel för att betala maten på ett särskilt boende eller mat som distribuerats genom hemvården. Jämkningsen kunde vara del av kostnaden eller hela kostnaden. [...]. Vid de beräkningar som hade genomförts hade en särskild fråga aktualiserats. Det gällde personer som har låga pensioner och relativt höga ränteinkomster. När avgiftsunderlaget räknats fram blev deras aktuella nettoinkomst så låg att de blev befriade från avgift. [...] När det gällde avgiftsberäkningen var lagen tydlig. Innehav av förmögenhet påverkade inte avgiften. Däremot skulle ränteinkomsten räknas in i avgiftsunderlaget. I de lokala besluten om jämkning av matkostnad och ett särskilt förbehållsbelopp hade innehav av kapital inte särskilt beaktats. Det var inte förenligt med kommunallagens likställighetsprincip att en person med ränteinkomst av kapital skulle ha jämkning av matkostnad. Inte heller skulle den personen tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet. Om sparande skulle liknas vid uppskjuten konsumtion kunde inte kommunala medel användas för att subventionera fortsatt sparande.

Remiss till Socialnämnden i Melleruds kommun

AA:s anmälan remitterades till Socialnämnden i Melleruds kommun för utredning och yttrande. Socialnämnden skulle även yttra sig över sin behörighet att fatta besluten den 2 och 16 september 2002.

Socialnämnden anförde i remissvaret i huvudsak följande.

AA har i ärende avseende bestämmande av avgift för BB inlämnat en anmälan till Riksdagens ombudsmän. I yttrandet som följer berörs endast hanteringen av ärendet i form av kommunens införande av nya avgifter samt i det enskilda ärendet.

Den 19 juni 2002 beslutade kommunfullmäktige i Mellerud att införa ett nytt avgiftssystem inom äldre- och handikappomsorgen. Beslutet var en konsekvens av förändringar i bland annat socialtjänstlagen från och med 1 juli 2002. Den stora förändringen var att man bestämde ett nationellt förbehållsbelopp och en maxavgift

för vård och omsorg. Avgiften för vård och omsorg omfattar inte bostadskostnad och avgift för mat.

I kommunfullmäktiges beslut från den 19 juni, som relaterar till tjänsteutlåtande 2002-04-04 av CC, framgår bland annat att om inkomsten är så låg att den enskilde inte uppnår den i lagen fastställda miniminivån har kommunen ingen skyldighet att betala ut medel till den enskilde för att kompensera detta. Om den enskilde inte har det förbehållsbelopp han eller hon har rätt till ska avgiften sättas ned.

Enligt kommunens beräkning var BB:s avgiftsutrymme negativt. Avgiften för vård och omsorg bestämdes av den anledningen till 0 kronor. Någon ytterligare reducering av avgiften för vård och omsorg var därför inte möjlig.

Under arbetets gång med att beräkna vårdavgifter upptäcktes att ett flertal personer fick i likhet med BB ett negativt avgiftsutrymme. Socialnämnden upplevde det inte rimligt att den förhållandevis stora gruppen med negativt avgiftsutrymme skulle tvingas att ansöka om ekonomiskt bistånd samtidigt som nämnden har ansvar även för detta område. Förvaltningen och nämnden fann det då rimligt att skapa ett instrument för att kunna reducera övriga avgifter som kommunen debiterar den enskilde. Utformningen av ett sådant system beslutades av socialnämnden den 2 och 16 september 2002. Besluten ansågs vara ett förtydligande av den praktiska hanteringen av avgiftsberäkningen till följd av kommunfullmäktiges beslut om införande av nya avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Av den anledningen underställdes inte ärendet kommunfullmäktige för beslut. De kriterier nämnden ställde upp för jämkning av övriga avgifter följer i princip samma krav som skulle prövas vid ansökan om ekonomiskt bistånd.

BB:s förmögenhet överstiger ett basbelopp. Av den anledningen prövas inte eventuell jämkning av mat- och bostadskostnad. Mot den bakgrund som anförts anser socialnämnden i Mellerud att BB debiterats rätt vård- och omsorgsavgift både från 1 juli och senare datum. På grund av BB:s förmögenhet kan hon inte komma i fråga om jämkning av övriga avgifter som debiteras av socialnämnden.

Socialnämnden beklagar däremot den långa tid som dröjde innan avgiftsbesluten meddelades och fick samtidigt till följd att räkningar för tre månader anhopades till ett betalningstillfälle. Orsaken till detta var den korta förberedelse tiden kommunen fick för att anpassa regelsystemet och datastöd till de nya förutsättningarna som riksdagen beslutat om.

Påståendet i anmälan att tillkännagivandet av avgiftsbesluten skulle ske så sent att det inte fanns möjlighet att överklaga dem tolkar vi som ett missförstånd. Den enskilde har tre veckor på sig att överklaga beslutet från den dag han/hon tog del av beslutet. En brist i vår hantering har dock varit att vi inte bifogat någon besvärshänvisning tillsammans med besluten i den första omgången avgiftsbeslut. Socialförvaltningen har däremot löpande varit öppen för ytterligare information och omprövning av avgiftsbeslut om den enskilde så begärt detta. Det nya systemet är trots allt inte bara nytt för den enskilde utan även för kommunen.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 april 2004 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Den 1 juli 2002 infördes nya bestämmelser i 8 kap. socialtjänstlagen (2001:453) om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Bestämmelserna innebär bl.a. att ett högkostnadsskydd gäller för avgifterna för hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård samt för bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av bestämmelserna i 12 kap. jordabalken om hyra (8 kap. 5 § socialtjänstlagen). Avgifter för mat omfattas inte av högkostnadsskyddet.

Den enskilde skall tillförsäkras ett förbehållsbelopp, dvs. ett belopp som den enskilde har rätt att behålla av sina egna medel innan avgifter får tas ut för de insatser som omfattas av högkostnadsskyddet (8 kap. 6 § socialtjänstlagen).

Förbehållsbeloppet består dels av ett schabloniserat minimibelopp, innefattande vissa kostnadsposter, dels den faktiska boendekostnaden (8 kap. 7 § socialtjänstlagen). Kommunen skall alltid göra en individuell bedömning av den enskildes minimibelopp (jfr 8 kap. 8 § socialtjänstlagen) och i vissa fall höja eller sänka nivån på detta. Det schabloniserade minimibeloppet uppgick år 2002 till 4 087 kr per månad för en ensamstående person, varav kostnadsposten för livsmedel beräknades uppgå till 1 200 kr.

Enligt den grundläggande uppgiftsfördelningen inom en kommun har fullmäktige beslutanderätten i allmänhet. Principen kommer till uttryck i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900), KL. I paragrafen föreskrivs i första stycket att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. I lagtexten ges i punktform en exemplifierande uppräkningslista av vilka slags ärenden som åsyftas i första stycket. I punkten 2 av uppräkningslistan anges att fullmäktige skall besluta om ”budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor”.

Enligt 3 kap. 10 § KL får fullmäktige delegera viss beslutanderätt till en nämnd. De ärendegrupper som anges i 9 § första stycket faller dock utanför möjligheten att delegera.

Enligt 2 kap. 3 § KL får kommuner och landsting inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.

Bedömning

Socialnämndens beslut den 2 september 2002

Såvitt jag kan bedöma har socialnämnden genom att besluta om ett ”särskilt förbehållsbelopp” anvisat en alternativ beräkningsmodell, i förhållande till kommunfullmäktiges beslut, för i vilka fall och med hur stort belopp jämkning av matavgiften i det enskilda fallet skulle ske. När den enskilde betalade matavgift skulle, enligt kommunfullmäktiges beslut, det schabloniserade minimibeloppet höjas. Om beräkningen ledde till underskott skulle matavgiften jämkas. Som socialnämndens beslut får förstås skulle minimibeloppet inte höjas, men om beräkningen ledde till underskott skulle den enskilde efter en ny beräkning tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet genom jämkning av matavgiften. De båda modellerna synes ge samma slutresultat i det enskilda fallet. Socialnämndens beslut är då, liksom nämnden har anfört i sitt remissvar, närmast att se som ett förtydligande av den praktiska hanteringen av avgiftsberäkningen till följd av kommunfullmäktiges beslut.

Socialnämnden uttalade härutöver att om den enskilde, trots hel reducering av matavgiften, ändå inte hade kvar medel motsvarande det särskilda

förbehållsbeloppet skulle denne tillförsäkras beloppet ”i särskild ordning”. Det är oklart om nämnden med detta menade att den enskilde i ett sådant fall skulle hänvisas till att söka försörjningsstöd enligt 4 kap. socialtjänstlagen eller att den enskilde, utan att behöva göra sådan ansökan, skulle ha rätt till ekonomiskt bidrag upp till i nivå med det särskilda förbehållsbeloppet. Jag har emellertid inte haft anledning att inom ramen för detta ärende gå närmare in på denna fråga.

Socialnämndens beslut den 16 september 2002

Underlaget till fullmäktiges beslut den 19 juni 2002, i form av tjänsteutlåtandet av den 4 april 2002, kom att omfattas av fullmäktigebeslutet genom en hänvisning i detta. Av beslutet framgår således att vid en beräkning av den enskildes inkomst skulle förmögenhet inte påverka beräkningen annat än som kapitalinkomst samt att i de fall den enskildes inkomst var så låg att beslut om avgiftsbefrielse hade fattats skulle den del av matkostnaden som medel saknades för jämkas. Med jämkning avsågs att den enskilde befriades från denna kostnad.

Socialnämndens beslut den 16 september 2002 innebar att enskilda som förfogade över kapital överstigande ett basbelopp inte längre omfattades av den möjlighet till jämkning av matavgiften som de varit berättigade till enligt kommunfullmäktiges beslut. Beslutet innebar således i praktiken en höjning av avgiftsuttaget från denna grupp av enskilda.

Redan det förhållandet att socialnämnden genom sitt beslut till viss del synes ha gått emot kommunfullmäktiges beslut är skäl att ifrågasätta om beslutet innebär att nämnden har överskridit sin befogenhet.

Socialnämndens beslut är vidare, i vart fall indirekt, ett avgiftsbeslut. Av förarbetena till bestämmelserna om fullmäktiges uppgifter i 3 kap. 9 och 10 §§ KL framgår att avgiftsbeslut generellt sett innefattar sådana viktiga ekonomiska frågor som avses i 3 kap. 9 § första stycket 2 KL och således inte är möjliga att delegera från fullmäktige till en nämnd. Emellertid framgår att lagstiftarens intentioner inte har varit att fullmäktige måste avgöra avgiftssättningen i varje enskilt fall. Om fullmäktige har antagit riktlinjer för avgiftsuttagen bör det vara möjligt att delegera till en nämnd att bestämma avgiften. Utanför gruppen ”viktiga ekonomiska frågor” kan också falla avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort (jfr prop. 1990/91:117 s. 158 f).

Regeringsrätten har i ett avgörande, RÅ 1994 ref. 72, funnit att en trafiknämnd var behörig att fatta beslut angående en kollektivtrafiktaxa inom ramen för riktlinjer som kommunfullmäktige tidigare hade fattat beslut om. Stöd för nämndens behörighet att fatta beslut angående taxan fanns även i reglementet för nämnden.

I förevarande fall måste enligt min mening ifrågasättas om socialnämndens beslut kan anses hålla sig inom ramen för de riktlinjer som har beslutats av fullmäktige.

Ytterligare en fråga, som uppkommer i anledning av socialnämndens beslut, är om beslutet strider mot det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § KL. Det har inte

gjorts gällande annat än att beslutet gällde med verkan på avgiftsuttag m.m. från och med juli 2002. Av vad nämnden har anfört framgår att ingen enskild vid beslutstillfället hade fått räkningar för tjänster erhållna från juli och framåt. Inte desto mindre innebar socialnämndens beslut att de enskilda som nu inte längre kunde få matavgiften jämkad kom i ett sämre läge jämfört med vad som hade gällt för dem när tjänsterna erhöles. Det är således möjligt att socialnämndens beslut stred mot retroaktivitetsförbudet. I förarbetena (prop. 1990/91:117 s. 150) anges om retroaktivitetsförbudet att principen – som dessförinnan hade utbildats i praxis – har aktualitet främst i fråga om taxebeslut och att möjligheten att göra undantag från förbudet skall tillämpas med mycket stor försiktighet. En viss retroaktivitet har dock godtagits i praxis av praktiska skäl, åtminstone om det rör sig om en kortare tid (jfr rättsfallen RÅ85 2:19 och RÅ 1987 ref. 41).

Det förefaller mig sammanfattningsvis tveksamt om socialnämndens beslut den 16 september 2002 ligger inom ramen för nämndens befogenhet. Det är också möjligt att beslutet strider mot retroaktivitetsförbudet. Dessa båda frågor har dock kunnat prövas av domstol i ett mål angående laglighetsprövning. JO är återhållsam med att uttala sig i frågor som kan eller har kunnat prövas av domstol. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att göra några ytterligare uttalanden i denna del.

Underlåten överklagandehänvisning

Samtidigt med de nya bestämmelserna i 8 kap. socialtjänstlagen infördes genom en ändring av 16 kap. 3 § samma lag en möjlighet att överklaga beslut om avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§ hos allmän förvaltningsdomstol.

Av 21 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att den som erhåller ett beslut som går honom emot, i ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild, skall underrättas om hur han kan överklaga det. Av 23 § andra stycket FL framgår att överklagandet skall ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Av vad socialnämnden har anfört framgår att någon överklagandehänvisning inte bifogades den första omgången avgiftsbeslut enligt den nya taxan, som enligt vad AA har uppgett utsändes i oktober 2002.

En förutsättning för att socialnämndens skyldighet att lämna överklagandehänvisning skall inträda är att beslutet har gått den enskilde emot. I det aktuella fallet har socialnämnden beslutat om avgiftsuttag och debitering med ledning av inkomstuppgifter m.m. som de enskilda har lämnat på formulär. Det kan naturligtvis vara vanskligt att avgöra i varje enskilt fall om ett sådant beslut har gått den enskilde emot. Här kan emellertid erinras om förvaltningslagens förarbeten där det anges att myndigheten i tveksamma fall i allmänhet bör lämna överklagandehänvisning (prop. 1985/86:80 s. 72). En avgiftsdebitering är vidare till sin karaktär ett betungande beslut. Enligt min mening talar inte minst rättssäkerhetsskäl för att socialnämnden bör presumera att ett sådant beslut går den enskilde emot och därmed bifoga en överklagandehänvisning. Detta gäller särskilt

när, som i detta fall, avgifterna debiteras för första gången efter helt nya beräkningsgrunder.

Det framgår att besluten i denna ”första omgång” avsåg avgifter för flera månader, nämligen juli–september 2002. Ett eventuellt fel i beräkningen av en enskilds avgifter kan således ha påverkat avgiftsuttaget felaktigt för flera månader och ha fått stora ekonomiska konsekvenser för denne. Att överklagandehänvisning inte lämnades innebär en ökad risk för att ett sådant fel inte har rättats till. Socialnämnden kan inte undgå kritik i denna del.