

En kvinna, född 1919, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av ett särskilt boende. Fråga om socialnämnden varit skyldig att fatta ett beslut som kvinnan har kunnat överklaga när nämnden bestämde att kvinnan skulle flytta till ett annat särskilt boende

Den 29 maj 2000 beviljade Omvårdnadsnämnden i Gävle kommun en ansökan om bistånd enligt 6 f § i den då gällande socialtjänstlagen (1980:620) i form av särskilt boende för AA, född 1919. I beslutet anfördes följande.

AA är sedan 00.05.29 beviljad bistånd enligt § 6 f SOCIALTJÄNSTLAGEN i form av särskild boendeform.

Omrövning av beslutet kommer att ske vid ändrade förhållanden. Beträffande Din avgift kommer Du att få ett särskilt meddelande om detta.

AA erbjöds boende på Katrinebergsgården i Jättendal, Nordanstigs kommun, i avvaktan på att ett lämpligt boende kunde ordnas i hemkommunen Gävle. AA accepterade erbjudandet.

Under våren 2002 beslutade omvårdnadsnämnden att avsluta avtalet med Katrinebergsgården. AA erbjöds då av omvårdnadsnämnden att bo på Selggrensgården i Gävle kommun.

BB, som var god man för AA, motsatte sig att AA skulle flyttas från Katrinebergsgården och ansökte därför hos omvårdnadsnämnden om att AA skulle få bo kvar i sin invanda miljö.

I en skrivelse till BB den 10 april 2002 meddelade förvaltningschefen CC att beslutet att inte fortsätta köpa plats på Katrinebergsgården kvarstod. Enligt nämndens bedömning fanns fullgoda förutsättningar att ge AA den vård hon behövde i Gävle kommun varför det inte fanns någon anledning att köpa plats av en annan vårdgivare.

BB inkom till nämnden med en skrivelse, daterad den 24 april 2002, i vilken hon överklagade nämndens beslut att vägra AA fortsatt vård på Katrinebergsgården. I en svarsskrivelse den 2 maj 2002, anförde förvaltningschefen följande.

Du har i brev velat överklaga Omvårdnadsnämndens beslut att inte fortsätta att köpa plats på Katrinebergsgården för AA:s räkning. Vi vill på detta sätt informera Dig om

att det inte i formell och juridisk mening är ett beslut som går att överklaga med så kallat förvaltningsbesvär till Länsrätten. Vi noterar dock Ditt missnöje i enlighet med de klagomålsrutiner som tillämpas.

AA har ett beslut där hon beviljats särskilt boende och kommunens uppgift är då att verkställa det beslutet. Ingen kommun har skyldighet att upphandla plats av någon annan kommun eller enskilt driven verksamhet om man själv har möjlighet att tillgodose behovet inom ramen för kommunens verksamheter.

Vi måste tyvärr meddela att beslutet att inte längre använda platsen på Katrinebergsgården står fast och vi ber att omgående få besked om ifall ni tackar ja till den erbjudna platsen på Selggrensgården eller inte.

Avtalet med Katrinebergsgården kommer att avslutas den 31 maj 2002.

Återigen hänvisar vi till eventuell annan kommun om Du inte anser att AA skall bo i Gävle.

BB framförde i en anmälan till JO klagomål mot Omvårdnadsnämnden i Gävle kommun angående handläggningen av AA:s biståndsärende rörande plats i särskilt boende. Hon menade att AA genom nämndens agerande var ”rättslös” och att det måste finnas ett sätt för AA att få sina individuella behov prövade enligt rättighetsbestämmelserna i socialtjänstlagen.

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Omvårdnadsnämnden i Gävle kommun. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av förvaltningschefen CC.

Med anledning av vad som framkom anmodades Socialstyrelsen att – som ett led i JO:s granskning – inkomma med ett yttrande angående nämndens handläggning av biståndsärendet. I remissen angavs att JO ansåg det vara av värde om Socialstyrelsen även rent allmänt kunde redovisa sin syn vad avser sådana beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som innebär att den enskilde mot sin vilja behöver flytta från ett särskilt boende till ett annat sådant boende.

JO begärde därefter av omvårdnadsnämnden att få ta del av AA:s personakt från år 2000 och framåt i tiden.

JO beredde Svenska Kommunförbundet tillfälle att inkomma med synpunkter på de frågor som hade föräretts av BB:s anmälan till JO.

Omvårdnadsnämnden i Gävle kommun gavs tillfälle att inkomma med synpunkter på de yttranden som inkom från Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet i ärendet.

Slutligen bereddes BB tillfälle att kommentera de yttranden som hade inkommit till JO i ärendet.

Omvårdnadsnämndens remissvar

Bakgrund

BB har som god man ansökt om särskilt boende för AA f. 19. Ansökan om särskilt boende beviljades 2000-05-29. Vid den tidpunkten fanns många personer med behov

av särskilt boende, vilket gjorde att Omvårdnad Gävle valde att tillfälligt köpa korttidsplats i ett privat sjukhem i annan kommun. AA har vistats på sjukhemmet från 2000-06-26. 2001-05-09 erbjöds AA boende på en avdelning för dementa vid Björkegrenska gården. Hennes företrädare tackade nej till detta erbjudande.

2002-05-18 (rätteligen 2001, JO:s anm.) gjordes en omprövning av beslutet om särskilt boende med tillägg att AA var i behov av specialboende för dementa. Detta finns i Gävle kommun, men har givetvis ett begränsat antal platser. Vid denna tidpunkt fanns inte någon ledig plats.

Med tiden har AA:s behov förändrats, varför bedömningen är att ett ”vanligt” boende för dementa väl skulle uppfylla behoven. Det behöver alltså inte vara ett specialboende för dementa.

2002-02-13 erbjöds AA en lägenhet i ett nyöppnat boende i en avdelning för personer med demens.

2002-09-19 tackade AA:s företrädare nej till detta erbjudande. Därefter har skriftväxling förekommit i enlighet med det gode mannen hänvisar till.

Slutsats

Gävle kommun har fullgjort sina skyldigheter att erbjuda skäligt boende för AA. I det skede då inget bra erbjudande fanns, valde kommunen att köpa plats på annat håll. Det erbjudande som gavs 2002-02-13 är ett skäligt boende, ett nytt boende, i en lugn miljö och med hög kompetens.

Enligt Omvårdnadsnämndens policy innebär ett nej tack till erbjudande att personen ej är kvar i ”kän” och insatserna måste lösas på annat sätt, t.ex. stora insatser av hemtjänst och primärvården. I detta fall är detta inte möjligt, då AA inte har någon bostad kvar i ordinarie boende.

Gävle kommun har valt att inte verkställa beslutet för att ge AA:s företrädare tillräcklig tid i sina försök att få Gävle kommun att ändra sitt beslut att inte längre köpa plats av den privata vårdgivaren.

Enligt telefonsamtal med socialkonsulent DD har Länsstyrelsen i Gävleborg beslutat att ej inleda tillsyn med anledning av BB:s klagomål.

Socialstyrelsens yttrande

Socialstyrelsen bedömer det vara ändamålsenligast att disponera sitt yttrande så att Socialstyrelsen inleder med de allmänna synpunkterna som JO efterlyser och i ett därpå följande avsnitt lämnar sitt yttrande.

1. Allmänna synpunkter

Socialtjänstlagen, SoL

SoL är en s.k. rättighetslag innefattande en rätt för den som är i behov av hjälp och stöd att få behovet tillgodosett genom lämpliga insatser, som närmare anges i lagen. En av de grundläggande principer som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL är att socialtjänsten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Socialtjänsten skall således ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation.

Av 3 kap. 5 § SoL (tidigare 9 §) framgår att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Av lagens förarbeten framgår att bestämmelsen i denna paragraf i första hand riktar sig till socialarbetarna och att bestämmelsen klart och tydligt anger att socialtjänsten

inte får vidta insatser ”över huvudet” på klienten.¹ Frivillighet och självbestämmande skall vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden inom socialtjänsten.

Betydelsen av den biståndssökandes önskemål

Då flera alternativ finns är valet av åtgärder beroende av förhållandena i det enskilda fallet men rätten till stöd och hjälp från socialnämndens sida kan inte avse andra insatser än sådana som bedöms kunna tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt. Även om insatserna skall utformas i samförstånd med den enskilde, har denne inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats. Vid valet av åtgärd måste därför hänsyn tas till vilka alternativa resurser som finns att tillgå inom kommunen.² Föreligger flera alternativ till insatser konstateras dock i förarbetena att det är ”självklart” att ”det slutligen måste vara klienten som också gör valet”.³

I förarbetena till den nya socialtjänstlagen konstateras följande:⁴ ”Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.” Vidare sägs att ”Konflikter kan uppstå i all samverkan oavsett hur professionell en tjänsteman är och hur välformulerade riktlinjerna än är och även om de ekonomiska förutsättningarna är goda. Dessa konflikter måste hanteras. Rättighetsbestämmelsen är i detta hänseende en nödvändighet. Risker är annars stor att den enskildes förtroende för socialtjänsten försvagas vilket sannolikt leder till sämre förutsättningar för att bedriva verksamheten.”

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS är också en rättighetslag men för personer med omfattande och varaktiga funktionshinder. Verksamhet enligt lagen skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Den skall präglas av kontinuitet och respekt för den enskildes självbestämmande. Målet med verksamheten skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Enligt 7 § LSS skall den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. Insatserna skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Socialstyrelsens uppfattning

Det är en självklarhet att lagstiftningens intentioner enligt dess förarbeten och enligt vad som också klart uttrycks i t.ex. de ovan refererade paragraferna, skall prägla socialtjänstens arbete i dessa frågor. Således spelar det en utomordentlig roll att socialtjänsten är så lyhörd som möjligt gentemot den enskildes önskemål och att socialtjänsten så långt det över huvud taget är möjligt strävar efter att tillmötesgå dessa önskemål. Lagstiftaren har emellertid förutsatt att situationer kan uppkomma

¹ Prop. 1979/80:1 s. 528.

² Prop. 1979/80:1 s. 185.

³ Prop. 1979/80:1 s. 209, RÅ 1991 ref. 97, Bramstång FT 4–5/94 s. 255 ff.

⁴ Prop. 2000/01:80 s. 91.

då socialtjänsten inte kan tillmötesgå önskemål som kan bedömas alltför långtgående eller olämpliga och således bedöms kunna leda till insatser som inte är adekvata eller lämpliga i förhållande till socialtjänstens ansvar att tillförsäkra en skälig levnadsnivå (SoL) eller goda levnadsvillkor och möjligheter att leva som andra (LSS).

Det är således förutsatt att det kan inträffa att den enskildes egen uppfattning om vad som bäst tillgodoser det egna behovet inte är möjligt att förena med socialtjänstens ansvar att tillgodose behoven på det sätt som förestavas av SoL och LSS.

Socialstyrelsen anser att det är viktigt att betona att det således finns – och måste finnas – en möjlighet och ibland skyldighet för socialtjänsten att bistå den enskilde på ett sätt som kan avvika från vad denne själv önskar, men givetvis endast under den förutsättningen att avvikelsen kan motiveras med objektiva omständligheter som grundas på socialtjänstens professionella erfarenhet och specialkunskap inom sitt område.

Det nu sagda utgör således helt kort Socialstyrelsens grundläggande uppfattning om insatser enligt SoL och LSS i allmänhet avseende förhållandet mellan den enskilde och socialtjänsten.

Ändring av beslut

Den i ärendet aktuella situationen avser emellertid en delvis annan situation än ett nybeviljande av en insats, nämligen en ändring av en redan beviljad insats. Innan Socialstyrelsen i sitt yttrande (avsnitt 2 nedan) går in på det specifika ärendet redovisar Socialstyrelsen därför i detta sammanhang också sin allmänna syn på ett sådant ändringsbeslut.

Ett beviljat särskilt boende är ett gynnande beslut, oavsett om det grundas på SoL eller LSS. Möjligheten att ändra ett sådant gynnande förvaltningsbeslut är kringgärdad av några förutsättningar, vilka alla kan sägas ha till syfte att tillförsäkra den enskilde att beslut inte ändras utan att starka skäl motiverar en ändring. För en restriktivitet i fråga om ändringar talar inte minst den enskildes behov av att kunna känna trygghet, kontinuitet och också därmed få en möjlighet att själv planera sin situation. Denna allmänna orubblighetsprincip kan sägas ha en särskild tyngd i fråga om biståndsbeslut och får naturligtvis en allt större betydelse ju mer genomgripande beslutet är. Till ett av de mera genomgripande besluten hör just bistånd i form av ett särskilt boende och andra till boende anknutna bistånd som berör själva fundamentet för skäliga eller goda levnadsvillkor och möjligheten att kunna leva som andra. Denna aspekt är således viktigare i dessa beslut än i beslut om placering i viss rehabilitering med sikte på annan placering sedermera där det alltså står klart redan från början att en viss placering är tänkt att ersättas av någon annan. Socialstyrelsen anser att det ligger i god omvårdnad att ge planeringsförutsättningar med utgångspunkt i den enskildes självbestämmanderätt.

Det nu sagda återspeglas också i den förvaltningsrättsliga uppfattningen om möjligheten att ändra ett gynnande beslut, dit ju ett beslut om särskilt boende tveklöst hör. Ett gynnande beslut kan som regel inte ändras eller återkallas.⁵ Av hänsyn till den enskildes trygghet har en återkallelse eller ändring av gynnande förvaltningsbeslut bara ansetts vara möjlig i följande fall:

⁵ Strömberg, H. (2001) s. 71–74

- om det är påkallat av tvingande säkerhetsskäl (t.ex. brandfara eller hälsofara)
- om ett beslut har fattats med ledning av vilseledande uppgifter som den enskilde har lämnat, eller
- om beslutet försetts med återkallelseförbehåll.

Regeringsrätten har i ett relativt nytt rättsfall (RÅ 2000 ref. 16) ytterligare preciserat de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för sådana ändringar. Rättsfallet avsåg visserligen den betydligt mindre ingripande insatsen städning i hemmet men resonemangen är allmängiltiga och gör sig gällande med allt större tyngd, ju viktigare beslutet är för den enskilde, såsom t.ex. i fråga om geriatrisk vård eller vård i livets slutskede.

Av rättsfallet framgår bl.a. följande. Hänsynen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under generella förutsättningar som anses gälla för omprövning av gynnande beslut. Detta gäller främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligen förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning. Lika lite får det komma i fråga att en ändring förestavas av kommunens ekonomi.

Två regeringsråd var skiljaktiga. Av deras skiljaktiga mening kan emellertid utläsas att också dissidenterna instämde i uppfattningen att restriktivitet i bedömningen är påkallad vid ändring av vissa genomgripande beslut, där den enskilde kan sägas ha en berättigad förväntning om kontinuitet.

Socialstyrelsen noterar också att JO vid flera tillfällen har uttalat sig i ärenden där gynnande beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen har återkallats.⁶ JO har i ärendena framhållit att beslut om bidrag utgör gynnande beslut som bara kan ändras om de generella förutsättningarna för ändring föreligger. Dessa ärenden avsåg emellertid beslut om bidrag *för ett visst särskilt ändamål eller för en begränsad tid.*

En myndighet har möjlighet att förse ett gynnande beslut med ett återkallelseförbehåll. En sådan möjlighet är givetvis nödvändig för rationell förvaltning. Emellertid följer av det ovan sagda att sådana förbehåll bör utformas med eftertanke och helst ange under vilka förutsättningar som t.ex. en omprövning eller ändring kan göras. Inte minst den ovan nämnda trygghetsaspekten talar för att förbehållen bör utformas så att de kan förstås av beslutets adressat. Därmed ges denne bättre planeringsförutsättningar än om det är fråga om ett allmänt och opreciserat förbehåll.

Socialstyrelsen anser att den möjlighet som finns att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut allmänt sett skall utnyttjas återhållsamt i fall av insatser som är genomgripande, såsom boende, och att särskild restriktivitet bör iaktas när det är fråga om särskilt utsatta personer som på grund av ålder eller funktionshinder är särskilt beroende av trygga förhållanden.

Riktlinjer eller bistånd

En ”social tjänst” kan erhållas antingen som bistånd med individuell prövning eller som en social tjänst enligt kommunala riktlinjer. I prop. 1979/80:1 Om

⁶ Se t.ex. JO 1994/95 s. 367 och JO 1997/98 s. 348. Jfr även JO 1990/91 s. 161 och JO 1999/2000 s. 231.

socialtjänsten kallas tjänster enligt kommunala riktlinjer för ”Allmänt inriktade insatser” och generellt utformade sociala insatser inom äldreomsorgen nämns som exempel. Med hänsyn till att sådana beslut är vanligt förekommande och att den formen av beslutsfattande är ett nödvändigt inslag för vissa ofta förekommande typer av bistånd vill Socialstyrelsen kortfattat beröra också dem.

Riktlinjer i den kommunala verksamheten är ett sätt att förenkla handläggningen av ärenden som förekommer i en stor mängd eller som utgör en generell åtgärd riktad mot en viss grupp människor. Exempel på kommunala regler om ”sociala tjänster” är hur ofta fönsterputsning eller städning kan erhållas men även möjligheten att erhålla en ”särskild boendeform för service och omvårdnad”. Av förarbetena till SoL framgår dock att ansökan om bostad i en särskild boendeform för service och omvårdnad i allmänhet kommer att prövas som bistånd enligt 6 § SoL (nuvarande 4 kap. 1 §).⁷

Det är inte nödvändigt att göra en biståndsprövning i alla ärenden som avser en begäran om en social tjänst. Om någon får sitt behov tillgodosatt och är nöjd är det fullt tillräckligt att pröva ärendet enligt kommunala regler eller riktlinjer. Av SoL följer emellertid att en individuell prövning alltid måste göras när någon t.ex. har önskemål om att få tillgång till tjänsten oftare än vad de kommunala riktlinjerna medger.

Information om rätten till biståndsprövning

Det måste göras klart för den enskilde att den hjälp man kan få inte inskränker sig till vad som framgår av kommunens regler/riktlinjer. I samband med varje ansökan måste handläggaren påpeka för den enskilde att man alltid har rätt att få en ansökan prövad som bistånd. Den som handlägger ansökan skall också försäkra sig om att den sökande förstår detta. Avslag (helt eller delvis) vid en prövning enligt kommunala riktlinjer skall alltid följas av ett erbjudande om biståndsprövning. Biståndsprövning skall alltid erbjudas om den enskilde beviljas något annat än det han ansöker om eller inte får hjälp i den omfattning som han önskar. Biståndsprövningen bör i sådana fall göras så snart en enskild förklarar sig missnöjd med den hjälp som erbjuds.

Hur en ansökan om hjälp handläggs har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt i och med att beslut om bistånd kan överklagas med förvaltningsbesvär medan beslut enligt kommunala riktlinjer kan bli föremål för s.k. kommunal laglighetsprövning.

Avslutning

Avslutningsvis kan framhållas att det är angeläget att insatser av den sort som nu är aktuell utformas med iakttagande av den enskildes önskemål inom socialtjänstens ansvar och att restriktivitet iaktas vid ändring av ett beviljat bistånd, där det är angeläget att särskild restriktivitet iaktas vid ändring av mera genomgripande biståndsbeslut, såsom särskilt boende.

I de fall besluten förses med återkallelseförbehåll bör dessa utformas på ett preciserat sätt i syfte att öka den enskildes planeringsmöjligheter och tillförsäkra denne en förutsebarhet.

⁷ Prop. 1990/91:14 s. 146.

2. Yttrande

Bakgrund

Såvitt framgår av de handlingar Socialstyrelsen tagit del av ställdes socialnämnden inför en svår uppgift i det att den uppenbarligen funnit att AA hade ett sådant behov som inte kunde tillgodoses på annat sätt än genom ett särskilt boende. Emellertid synes det inte ha funnits ett sådant boende tillgängligt inom kommunen vid tiden för det första biståndsbeslutet. Socialnämnden iakttog då sin skyldighet att tillgodose behoven genom att erbjuda ett lämpligt boende utanför kommunen, nämligen på Katrinebergsgården i Mellanfjärden, där AA numera bott i ca ett och ett halvt år. Det framkommer inte vilka kontakter nämnden haft med AA dessförinnan, men det har å andra sidan inte heller påståtts att den erbjudna platsen accepterades motvilligt. Socialstyrelsen ser inte att handläggningen brustit i denna del.

Återkallelseförbehåll eller ej?

Vad därefter gäller frågan om återkallelseförbehåll eller ej uppställs inte några särskilda krav i lagstiftningen på hur ett sådant skall eller måste se ut för att kunna karakteriseras som ett sådant förbehåll.⁸ I ärendet har beslutet i fråga villkorats av att det skall gälla om inte förändringar sker. I denna del kan det visserligen sägas att villkoret är mycket allmänt hållet och saknar den precision som Socialstyrelsen ansett önskvärd och lämplig (se avsnitt 1). Emellertid ligger det i sakens natur att de förändringar som uppenbarligen avses måste vara relevanta i förhållande till behovet.

För att utveckla i någon mån Socialstyrelsens synsätt vill styrelsen anföra att den annars önskvärda precisionen i ett förbehåll kan vara utomordentligt svår att åstadkomma i vissa fall. I sådana fall torde det vara tillräckligt med ett allmänt hållet förbehåll av nu aktuellt slag. Man bör nämligen kunna se behov och insats som direkt beroende av varandra så att när behoven förändras, måste också insatsen förändras för att kunna möta förändringen. Denna ändring av insatsen kan gå i såväl ökande som minskande riktning. Om nämligen den enskilde får större behov har socialnämnden skyldighet att öka insatsens tyngd så att också detta ökade behov kan mötas. Detsamma gäller i motsatt riktning: om behovet minskar har socialnämnden frihet att också minska insatsens omfattning eller utformning. Det nu sagda är särskilt påtagligt när det gäller t.ex. äldrevård, där såväl oförutsebara omständigheter som akuta händelser kan göra att insatsen måste ändras, ibland med kort varsel. Ett så allmänt förbehåll som det aktuella kan därför godtas.

Ändrade förhållanden?

Emellertid har myndighetsutövningen i detta fall ytterligare en dimension, nämligen den som kan hänföras till det psykiska tillståndet eller psykiska välbefinnandet. Av handlingarna framkommer att kommunen redan i ett tidigt skede efter placeringen på Katrinebergsgården gjorde ”en omprövning av beslutet om särskilt boende med tillägg att AA var i behov av specialboende för dementa”. Detta tyder på att kommunen således tidigare ansett att en försämring inträffat. Någon ytterligare utredning i den delen saknas, varför Socialstyrelsen inte kan dra några ytterligare slutsatser av de överväganden som tydligen då gjordes. Inte heller i det aktuella ärendet finns någon fylligare utredning, utan en endast tunn utredning om vad som inträffat sedan AA inledde boendet på Katrinebergsgården. Såvitt framgår har endast ett intyg avseende förändringar presenterats, nämligen intyget från dr EE, specialist i geriatrik. Av detta intyg framgår att förändringar inträffat av två slag, dels synes AA:s fysiska status ha ändrats till det sämre, dels har även hennes psykiska status

⁸ Jfr Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 19 u, s. 70, 73.

genomgått en försämring. Dessa två omständigheter talar således med tillräcklig styrka för ett antagande att AA:s redan från början sköra situation blivit alltmer skör och att den uppenbart begränsade tid hon av dr EE anses ha kvar i livet skulle riskera en ytterligare förkortning om något inträffar som ur hennes synvinkel är omtumlande. Det har å andra sidan inte framkommit att det boende hon i dag beviljats inte skulle kunna klara av denna försämring. Inte heller har det framkommit att den placering i hemkommunen som ärendet gäller på ett bättre sätt skulle kunna tillgodose hennes behov av omvårdnad. Därför och då någon annan utredning inte finns om vilken ändring som kan ha inträffat som kan motivera en ändring av insatsen (jfr vad Socialstyrelsen anfört i avsnitt 1 beträffande RÅ 2000 ref. 16) kan Socialstyrelsen inte se att nämnden visat fog för sin åtgärd.

Av vad Socialstyrelsen anfört i avsnitt 1 följer att det rimligen bör finnas utrymme för den enskilde att få en ändrad insats till stånd också av det enda skälet att den enskilde så begär och ändringen befinner sig lämplig. Det har emellertid inte framkommit att AA uttryckt någon egen uppfattning i frågan, varför inte heller den enskildes eget önskemål kunnat motivera en flyttning.

Det nu sagda innebär sammanfattningsvis inte endast att AA:s förhållanden ändrats till det sämre utan också att denna försämring medfört en medicinskt eller psykiskt betingad extra känslighet för stora förändringar av tillvaron, enligt vad som framgår av det enda läkarintyg som finns i handlingarna. Det nu anförda ökar enligt Socialstyrelsens mening angelägenheten av att socialnämnden visar särskilda hänsyn i valet av sina åtgärder och särskilt beaktar risken av att effekten av den avsedda åtgärden visar sig vara enbart negativ ur den vårdbehövandes synvinkel. Det intyg som föreligger och som inte emotsagts borde ha föranlett nämnden att hantera situationen på ett lyhört sätt och mera noggrant än som synes vara fallet ha vägt fördelar och nackdelar mot varandra, då givetvis med hänsynen till den enskilde som ledstjärna. Andra hänsyn, av t.ex. den karaktär som enligt RÅ 2000 ref. 16 inte får komma i fråga, får givetvis inte tillåtas spela roll i den avvägningen. Socialstyrelsen hänvisar också till vad styrelsen anfört i avsnitt 1 om samråd och respekten för den enskilde och dennes självbestämmanderätt.

Enligt Socialstyrelsens uppfattning har socialnämnden inte handlagt den av nämnden initierade ändringen av insatsen med tillbörligt hänsynstagande till de omständigheter Socialstyrelsen nu angett.

Överklagbart beslut?

Slutligen har det framkommit att socialnämnden ansett att dess beslut inte är överklagbart. En förklaring kan vara att nämnden ansett att det är endast beslutet att inte längre köpa plats på Katrinebergsgården som AA genom sin gode man vänt sig mot. Den förklaringen förefaller dock långsökt.

Den rimligaste och närmast liggande tolkningen av AA:s viljeyttring hade emellertid varit att se den som en begäran om fortsatt oförändrat bistånd, dvs. som en ansökan som skolat hanteras som ett biståndsärende. Detta skulle därför ha avslutats med ett beslut, som försetts med överklagandeanvisning. För det fall att utredningen härvidlag är fullständig anser Socialstyrelsen således att nämnden inte handlagt ärendet korrekt i denna del, den enskilde till förfång.

Sammanfattning

Socialstyrelsen anser att utredningen visar att socialnämnden inte kan anses ha haft tillräckligt fog för att avsluta placeringen på Katrinebergsgården.

Socialstyrelsen anser vidare att socialnämnden inte handlagt den av nämnden initierade ändringen av insatsen med tillbörligt hänsynstagande till det särskilda behov som kan hänföras till AA:s hälsotillstånd, såsom det framkommit i utredningen.

Socialstyrelsen anser slutligen att den formella handläggningen av ärendet inte varit korrekt.

Svenska Kommunförbundets synpunkter

Svenska Kommunförbundet har beretts tillfälle att lämna synpunkter när det gäller beslut enligt LSS och SoL som innebär att den enskilde mot sin vilja behöver flytta från ett särskilt boende till ett annat. Den information som överlämnats är inte tillräckligt omfattande för att det skall vara möjligt att kommentera det anmälda ärendet och förbundet ger därför bara en generell bild av hur man ser på dessa frågor.

Hyresrättsliga aspekter

Ett boende enligt LSS och SoL innebär vissa rättsliga skillnader gentemot ett vanligt hyresförhållande.⁹ En grundläggande skillnad gäller möjligheten att få tillgång till en bostad enligt LSS och SoL respektive till ett ordinärt boende.

Av socialtjänstlagen (5 kap. 7 §) framgår att socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Socialnämnden skall medverka till att den enskilde får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd och skall inrätta bostäder med särskild service för dem som behöver ett sådant boende.

Insatsen ”bostad med särskild service” är enligt socialtjänstlagen en rättighet för en enskild person som inte själv kan tillgodose sina behov eller *kan få dem tillgodosedda på annat sätt*. Insatsen skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå, och den erhålls efter en individuell behovsbedömning. En helhetsbedömning av den enskildes totala situation måste alltid göras.

Enligt socialtjänstlagen har den enskilde emellertid *inte en ovillkorlig rätt* till en viss typ av insats, exempelvis en bostad med särskild service. Det är fullt möjligt för kommunen att föreslå en alternativ insats om den erbjuder insatsen tillgodoser biståndsbehovet och en skälig levnadsnivå är möjlig att uppnå på annat sätt.

I LSS anges konkret vilka insatser de personer som omfattas av lagen har rätt till om man behöver sådan hjälp i sin livsföring och om behovet *inte tillgodoses* på annat sätt. En av de insatser som regleras i lagen är vuxnas rätt till bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad (9 § 9 LSS).

Vid bedömningen av om en enskild har behov av insatsen i sin livsföring måste jämförelser göras med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder. Genom insatsen skall den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor.

För att en begäran om insatsen ”bostad med särskild service” skall kunna nekas den funktionshindrade med hänvisning till att behovet tillgodoses på annat sätt, skall behovet också *faktiskt* tillgodoses på annat sätt.¹⁰ Det räcker alltså inte att behovet *kan* tillgodoses på annat sätt, vilket är en väsentlig skillnad gentemot socialtjänstlagen. Enligt LSS har den enskilde en *ovillkorlig rätt* till en specifik insats, och lagen ger inte utrymme för kommunen att neka den enskilde en bostad med särskild service med motiveringen att alternativa insatser kan tillgodose behovet av hjälp.

En bedömning av om någon har rätt till bostad enligt SoL eller LSS görs med andra ord på helt andra grunder än vid ett vanligt hyresförhållande.

⁹ Prop. 1992/93:159 s. 187, JO 1993/94 s. 329, RBD 1994:8.

¹⁰ Prop. 1992/93:159 s. 172.

Ytterligare skillnader mellan boende enligt SoL och LSS jämfört med ett vanligt hyresförhållande. Även på många andra punkter skiljer sig ett boende enligt SoL och LSS jämfört med ett vanligt hyresförhållande. Som exempel kan nämnas att bytesrätt saknas,¹¹ att nämnden vid behov har rätt att få tillträde för besiktning av en lägenhet¹² och att det finns bestämmelser om avgifter (i de fall hyra inte är aktuell).

Delvis samma regler som vid ett vanligt hyresförhållande

Enligt ett avgörande från Bostadsdomstolen är hyreslagen (12 kap. jordabalken [JB]) tillämplig på upplåtelser av särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen, under förutsättning att hyresgästen tillhandahålls ett utrymme som han disponerar ensam och att upplåtelsen sker mot ersättning.¹³ Eftersom en bostad med särskild service för vuxna skall jämföras med motsvarande boende enligt socialtjänstlagen¹⁴ torde avgörandet vara av intresse även då det gäller boende enligt LSS.

Hyrans storlek och besittningsskydd

Hyreslagen reglerar förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst och är tvingande till hyresgästens förmån. I hyreslagstiftningen förutsätts att bestämmelserna är tillämpliga i olika grad beroende på uthyrningsobjektet och upplåtelsens art. Bostadsdomstolen konstaterar att flera av bestämmelserna i hyreslagen saknar tillämpning när det gäller särskilda boendeformer, men menar också att det inte finns anledning att utesluta andra. Som exempel på regler som bör tillämpas även i dessa sammanhang nämns följande:

- de s.k. bruksvärdesreglerna som förhindrar oskäligen hyror, samt
- regler om besittningsskydd, dvs. de regler som hindrar en hyresvärd från att säga upp en hyresgäst utan att det finns någon grund för uppsägning.

Grund för uppsägning kan enligt hyreslagen exempelvis vara att en hyresgäst stör övriga hyresgäster, att hyresgästen inte betalar hyran eller att huset skall rivas och det inte är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör. För att en uppsägning skall få verkan räcker det inte att en hyresvärd anger ett skäl enligt hyreslagen. Därutöver krävs att hyresvärdens intresse av att säga upp hyresgästen på den anförda grunden väger tyngre än hyresgästens intresse av att bo kvar. Finns grund för uppsägning enligt hyreslagen kan alltså en hyresgäst sägas upp även när bostaden är ”en bostad med särskild service”. Att kommunen har det yttersta ansvaret för hyresgästerna som ”vårdtagare” kan, enligt Bostadsdomstolen, inte hindra att hyresavtalen kan bringas att upphöra.

Om en person går miste om sitt besittningsskydd är det viktigt att uppmärksamma att kommunens skyldighet att ansvara för och bereda ett boende som motsvarar personens behov kvarstår.

En hyresgäst som hyr en bostadslägenhet *i andra hand* av en hyresgäst som har hyrt lägenheten *genom ett s.k. blockhyresavtal* har samma besittningsskydd som en

¹¹ SOU 1999:33 s. 70.

¹² JO 1993/94 s. 329.

¹³ Se RBD 1994:8 samt prop. 1992/93:159 s. 182 där det framgår att bostad med särskild service för vuxna skall jämföras med motsvarande boende enligt socialtjänstlagen.

¹⁴ Prop. 1992/93:159 s. 182.

hyresgäst som hyr direkt av en fastighetsägare.¹⁵ Med blockhyresavtal menas ett avtal genom vilket en hyresgäst – t.ex. en kommun – hyr flera lägenheter (minst tre) av en hyresvärd i syfte att hyra ut dem i andra hand. Blockuthyrning förekommer främst i samband med upplåtelse som riktas till särskilda kategorier hyresgäster, t.ex. studenter, äldre, personer med funktionshinder, psykiskt sjuka eller missbrukare.¹⁶

När en person hyr i *andra hand* och det inte är fråga om s.k. blockhyresavtal gäller andra regler om besittningsskydd. Reglerna om besittningsskydd träder då ikraft först när hyresavtalet har varat i två år. Dessförinnan kan förstahandshyresgästen säga upp en boende som har andrahandskontrakt utan att ange de särskilda skäl som finns i hyreslagen.

Förvaltningsrättsliga aspekter

Ett beslut som en myndighet har fattat kan vid en senare granskning visa sig vara oriktigt på grund av t.ex. en oriktig lagtillämpning eller någon omständighet som inte var känd hos eller uppmärksammas av myndigheten när beslutet meddelades. I många fall kan beslut korrigeras genom den s.k. självrättelsemöjligheten (se 27 § FL) men vissa beslut har till sin karaktär ansetts vara sådana att de inte skall kunna ändras av myndigheten. Hit hör de gynnande besluten, t.ex. ett beslut om att bifalla en begäran om bistånd enligt SoL eller insats enligt LSS.

Gynnande beslut

Ett gynnande beslut kan som regel inte ändras eller återkallas.¹⁷ Av hänsyn till den enskildes trygghet har en återkallelse eller ändring av gynnande förvaltningsbeslut bara ansetts vara möjlig

- om det är påkallat av tvingande säkerhetsskäl (t.ex. brandfara eller hälsofara)
- om ett beslut har fattats med ledning av vilseledande uppgifter som den enskilde har lämnat, eller
- om beslutet försetts med återkallelseförbehåll.

Verksamhet enligt LSS skall enligt lagens förarbeten bl.a. präglas av kontinuitet. Det innebär att den enskilde och hans eller hennes familj skall känna trygghet i att stödet varar så länge behovet finns. I en snävare bemärkelse är innebörden att en insats inte skall upphöra eller förändras om inte den enskilde själv deltagit i ett sådant beslut. För LSS-beslut finns dock inte några andra regler om återkallelse eller ändring av gynnande beslut än de som redovisas ovan.

Justitieombudsmannen har vid flera tillfällen uttalat sig i ärenden där gynnande beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen har återkallats.¹⁸ JO har i ärendena framhållit att beslut om bidrag utgör gynnande beslut som bara kan ändras om de generella förutsättningarna för ändring föreligger. Dessa ärenden avsåg emellertid beslut om bidrag för *ett visst särskilt ändamål eller för en begränsad tid*.

¹⁵ 45 § andra stycket JB (SFS 2002:29) och prop. 2001/20:41 s. 25–36.

¹⁶ Av Svea hovrätts beslut 2001-12-14 nr SÖH 456 målnr ÖH 4542-01 framgår att det är möjligt för en kommun, enligt de hyresrättsliga reglerna, att säga upp ett förstahandskontrakt även då andrahandshyresgästens bostad är ett särskilt boende enligt SoL. Upphör hyresförhållandet i det första ledet så upphör även andrahandskontraktet om parterna inte kommer överens om något annat.

¹⁷ Strömberg, H. (2001) s. 71–74.

¹⁸ Se t.ex. JO 1994/95 s. 367 och JO 1997/98 s. 348. Jfr även JO 1990/91 s. 161 och JO 1999/2000 s. 231.

Rättsfallet RÅ 2000 ref. 16 behandlade frågan om möjligheten att ändra *ett löpande beslut utan någon angiven tidsgräns* (beslutet gällde hemtjänst). Enligt Regeringsrätten kan skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om behovet väsentligt förändrats – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. ”Det kan dock inte komma ifråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.”

När en enskild individs behov av bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS *väsentligt förändrats* i någon riktning torde det vara möjligt att upphäva ett gynnande beslut även då beslutet rör ett särskilt boende. En väsentlig ändring kan medföra att behovet inte längre finns eller att behovet inte är möjligt att tillgodose i det boende den enskilde erhållit. Bor den enskilde kvar då behovet blivit väsentligt mer omfattande än tidigare eller väsentligt ändrat karaktär, kan resultatet bli att boendet inte tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå alternativt goda levnadsvillkor.

Omvårdnadsnämndens kommentar

Omvårdnadsnämnden vill på detta sätt ge lite ytterligare bakgrundsfakta och information i ärendet.

AA:s placering i det enskilt drivna boendet Katrinebergsgården var tänkt som en korttidsvistelse i avvaktan på erbjudande om lämpligt boende här i Gävle. Detta skedde i överenskommelse med AA och hennes företrädare. Emellertid tog det länge tid än beräknat att finna lämplig plats och en ny bedömning av AA:s behov visade att hon hade behov av ett boende för personer med demenssjukdom vilket ytterligare fördröjde handläggningen.

När sedan plats kunde erbjudas motsatte sig företrädaren en flytt med motivering att AA var alltför dålig för att flyttas. Det läkarintyg som presenterats innebär också att AA skulle ha en uppenbart begränsad tid kvar i livet. Omvårdnadsnämnden tar sig dock friheten att ifrågasätta om det är att rätt använda begreppet vård i livets slut när en person har flera år kvar att leva.

Handläggningen har också fördröjts av den skriftväxling som det senaste året pågått mellan förvaltningen och AA:s företrädare och som slutligen resulterade i en anmälan till Länsstyrelsen och till JO. Under denna tid har AA bott kvar på Katrinebergsgården då nämnden velat avvakta resultatet av anmälningarna och tiden har gått.

Omvårdnadsnämnden inser dock i detta läge att det är orimligt att kräva att AA skall flytta från Katrinebergsgården och nämnden kommer att fortsätta köpa plats där för hennes räkning.

I ett beslut den 30 december 2004 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som till en del ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande. Jag har valt att här hänvisa till nu gällande socialtjänstlag (2001:453) som – i de avseenden som behandlas i det följande – inte har inneburit någon ändring i sakligt hänseende.

Enligt den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) skall verksamheten inom socialtjänsten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Vad särskilt gäller omsorgen om de äldre har i

förarbetena till förutvarande socialtjänstlag (1980:620) betonats tre grundläggande principer, nämligen integritet, trygghet och valfrihet (se prop. 1987/88:176 s. 23 f.).

Den första principen gäller människors rätt att själva bestämma och att få behålla sin integritet och identitet. En människa som har uppnått hög ålder skall självfallet ses som en individ med ett unikt liv bakom sig, med sin egen uppfattning om och en självklar rätt att besluta om hur hon vill leva sitt fortsatta liv.

Integritetsprincipen måste respekteras och skall vara vägledande både vid planering av resurser och i det dagliga service- och vårdarbetet.

Den andra principen är att människor måste ges förutsättningar att få känna sig trygga. Det är den enskilde som själv kan avgöra under vilka förhållanden hon känner sig trygg. För många är därvid närheten till anhöriga och grannar eller till personal dygnet runt av avgörande betydelse. Vidare är kontinuiteten i kontakterna mellan personalen och den vårdade mycket viktig.

Den tredje principen om valfrihet innebär att människor när de blir gamla inte skall behöva vidkännas begränsningar i möjligheterna att utforma sitt eget liv, att välja bostad och att kunna delta aktivt i samhällslivet. Människor måste också kunna påverka innehållet i och utformningen av samhällets service och vård.

Särskilt boende

Enligt 5 kap. 5 § SoL skall socialnämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och skall ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. När de insatser som kan ges i hemmet är otillräckliga skall de äldre kunna erbjudas ett boende som kan tillgodose kraven på en högre grad av omsorg. Av 5 kap. 5 § andra stycket SoL följer att kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Service och vård i de särskilda boendeformerna bör utformas efter den enskildes behov och på ett sådant sätt att självbestämmandet och tryggheten förstärks.

Uttrycket särskilda boendeformer för äldre används som ett gemensamt begrepp för skilda former av boende, t.ex. olika typer av servicehus, gruppboenden för äldre samt sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidssjukvård.

Den sociala och medicinska kompetensen har integrerats inom de särskilda boendeformerna. Kommunerna har ett samlat ansvar för de i det löpande arbetet förekommande arbetsuppgifterna. Av 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, följer att varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform. Kommunens ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

Från den enskildes synpunkt är det viktigt att kunna välja mellan olika boende- och vårdformer. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt till bistånd i viss form. Detta hindrar inte att utgångspunkten för den givna servicen och vården skall vara den enskildes egna förutsättningar, behov och önskemål. Insatserna måste

utformas så att de är flexibla och snabbt kan anpassas till människors skiftande behov. Målet bör vara att den enskilde skall kunna bo kvar i sitt boende till livets slut. Det är också viktigt att kontinuiteten i personalkontakterna kan upprätthållas (se prop. 1987/88:176 s. 65 f. samt prop. 1990/91:14 s. 51).

Inom ramen för sin skyldighet att ge omsorg åt äldre människor har kommunen en betydande handlingsfrihet och bestämmanderätt när det gäller att prioritera mellan olika uppgifter och anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna.

Det ankommer på kommunen att bedöma behovet av antal äldreboenden, ordna olika kategorier av sådana boenden och att närmare bestämma var dessa skall vara belägna, hur stora de skall vara och liknande mer organisatoriska frågor.

Det måste även stå kommunen fritt att lägga ned ett äldreboende, t.ex. därför att lokalerna är uttjänta eller för att effektivisera verksamheten. Eftersom omsorgen om de äldre är en obligatorisk uppgift för kommunen är en annan sak att kommunen är skyldig att se till att ekonomiska och andra resurser ställs till verksamhetens förfogande så att åliggandena enligt SoL blir fullgjorda i den omfattning som lagen kräver.

Rätten till bistånd i form av särskilt boende

Ansökan om bostad i en särskild boendeform för service och omvårdnad prövas i allmänhet som bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Enligt bestämmelsen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I förarbetena till nu gällande socialtjänstlag anförde regeringen följande angående begreppet skälig levnadsnivå (prop. 2000/01:80 s. 90 f.).

När det gäller att bestämma nivån för biståndet har det som tidigare kopplats till begreppet skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma ifråga. Att tydligt särskilja nivå från innehåll är omöjligt utan att den skäliga levnadsnivån blir ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte.

/.../

Mot bakgrund av detta anser regeringen att det är viktigt att markera socialtjänstlagens grundläggande syfte att garantera att medborgarna får sina behov av bistånd tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför vara sådana att detta uppfylls. I detta hänseende blir begreppet skälig levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Många gånger har begreppet emellertid vållat problem eftersom det har givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening

inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.

I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet skall utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå. Oftast innebär det att det råder samstämmighet mellan den enskilde och tjänstemannen om lämplig insats. I de fall det inte är möjligt måste tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå ske mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens grundläggande syfte dvs. en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden. Detta utesluter emellertid inte att kommunen när likvärdiga insatser finns att tillgå, ges möjlighet att välja det billigaste alternativet.

Detta innebär att socialnämnden som huvudregel inte är skyldig att utge bistånd avseende en preciserad insats i form av placering i ett visst angivet servicehus eller motsvarande. Bedömningen torde vanligen avse om bistånd skall utges i form av särskilt boende av en viss kategori såsom servicehus, gruppboende eller sjukhem. En sammanvägning skall dock göras mellan olika omständigheter såsom vårdens lämplighet, kostnaden för vården i jämförelse med andra alternativ samt den enskildes önskemål om vårdform. Vid prövningen bör beaktas hur kommunen arbetar med den aktuella typen av frågor och vilka åtgärder kommunen normalt erbjuder för att tillgodose sådana behov som är i fråga. Om den av kommunen erbjudna insatsen tillgodoser biståndsbehovet, har den enskilde ingen rätt att få insatsen utformad på ett visst annat sätt (prop. 1996/97:124 s. 174).

Socialnämndens bedömning av rätten till bistånd skall komma till uttryck i ett beslut. Om beslutet går den enskilde emot får det enligt 16 kap. 3 § SoL överklagas hos länsrätten. Att beslutet kan överklagas i den för s.k. förvaltningsbesvär gällande ordningen innebär att domstolen kan pröva ärendet i dess helhet och i förekommande fall sätta ett nytt beslut i det överprövades ställe.

Ändring av en redan beviljad insats – omprövning av ett tidigare fattat biståndsbeslut

Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut av annan anledning än rena förbiseendefel finns inte. Utgångspunkten är dock att ett gynnande beslut inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Undantag kan göras *dels* om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll *dels* om tvingande säkerhetsskäl påfordrar en omedelbar återkallelse *dels* om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten.

Fråga är om det finns ytterligare fall då ett beslut om bistånd kan ändras till nackdel för en enskild. Regeringsrätten har behandlat den frågeställningen i ett avgörande som refererats i RÅ 2000 ref. 16. Avgörandet gällde om en socialnämnd kunde ompröva och till biståndstagarens nackdel ändra ett beslut om bistånd i form av hemtjänst som gällde tills vidare. Regeringsrätten anförde därvid bl.a. följande.

Rätten till bistånd enligt 6 § SoL (*numera 4 kap. 1 §, min komm.*) och de paragrafer vartill där hänvisas är en förmån som enligt lagen skall bestämmas inom viss angiven ram av den enskildes behov för försörjningen och livsföringen i övrigt. Hänsynen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under de generella förutsättningar som anses gälla för omprövning av gynnande beslut. Detta gäller

främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

När det gäller beslut avseende fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan konstateras att Regeringsrättens avgörande inte utesluter att det kan finnas situationer där omprövning på grund av ändrade förhållanden kan vara motiverade. Som framgått ovan kan det dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning. Det finns således ett visst utrymme för att hävda att det på grund av ändrade omständigheter kan vara möjligt att ändra ett beslut avseende fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning, även om någon av de generella förutsättningarna för ändring av gynnande beslut inte varit för handen.

Verkställighet av biståndsbeslutet

Allmänt

Socialnämnden har inte någon skyldighet att i ett beslut om bistånd avseende särskilt boende närmare ange hur biståndet skall utformas. I de allra flesta fall anges i beslutet endast att sökanden beviljas bistånd i form av särskilt boende.

Det är först när beslutet därefter verkställs som det bedöms var biståndstagaren skall ges en plats, en bostad. Den enskilde kan självfallet uttrycka önskemål om vilket boende han eller hon föredrar och detta skall givetvis så långt möjligt respekteras. Den enskilde har dock inte någon oinskränkt rätt att få som han eller hon vill. Det erbjudna boendet måste dock tillförsäkra biståndstagaren en skälig levnadsnivå.

Möjligheten att överklaga ett verkställighetsbeslut

Normalt fattas inga särskilda fristående beslut rörande verkställigheten av ett förvaltningsbeslut. Förvaltningens praktiskt inriktade ställningstaganden till detaljerna för hur ett visst beslut skall verkställas brukar närmast ses som ett slags naturlig fortsättning på huvudbeslutet. Har t.ex. beslut fattats om bistånd i form av matleveranser, fattas inga särskilda beslut om hur leveransen till den enskilde i praktiken skall utföras. Huvudregeln är sålunda att ett verkställighetsbeslut inte går att överklaga. Ett annat betraktelsesätt kan dock vara påkallat om verkställighetsbeslutet innefattar ett mera självständigt avgörande, om det förutsätter en självständig prövning av moment som inte tidigare prövats, eller om tidigare beslut under förfarandet får omprövas. Är verkställighetsbeslut utrustade med en självständig effekt kan det således inte uteslutas att de bör kunna överklagas (se Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 582 f.).

Förändringar av verkställigheten – flyttning från ett särskilt boende till ett annat sådant boende

Det kan finnas flera orsaker till att det uppkommer fråga om att flytta den som bor i ett särskilt boende till ett annat sådant boende. Först och främst skall här nämnas det fall att den enskilde själv önskar flytta. En annan situation är när de faktiska förutsättningarna för att bo kvar inte längre föreligger därför att det särskilda boendet har skadats i en brand eller därför att verksamheten upphör till följd av att en enskild som svarar för den har gått i konkurs. Det finns dock situationer som inte sällan för de boende framstår som mer kontroversiella. Hit hör att kommunen har beslutat att avveckla ett särskilt boende därför att en omorganisation har ägt rum eller därför att kommunens ekonomi gör att man strävar efter att lösa de äldres vård- och omsorgsbehov på ett mindre kostnadskrävande sätt. Kommunen kan önska flytta den enskilde från ett boende som drivs i enskild regi till ett av kommunens egna särskilda boenden därför att kommunens kostnad därigenom skulle minska. En kommun kan besluta att inte på nytt upphandla en entreprenad som avser drift av ett särskilt boende när entreprenadavtalet har upphört. Orsaken till detta behöver inte vara kostnaden, utan en ny inriktning av verksamheten eller att entreprenören inte har uppfyllt sitt åtagande. Vidare kan kommunen vilja att en enskild flyttar därför att denne enligt kommunens mening kan erbjudas bättre omvårdnad på ett annat särskilt boende osv.

När en kommun vill att den enskilde skall flytta från ett särskilt boende till ett annat särskilt boende är det som regel inte fråga om en omprövning av ett tidigare beslut om bistånd. En sådan flyttning utgör närmast en fråga om en ändring av verkställigheten av ett beslut om bistånd. De allmänna principerna om förutsättningarna för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut blir därför inte tillämpliga.

I stället aktualiseras frågor om en kommun ensidigt och formlöst kan bestämma att den enskilde skall flytta eller om kommunen i en sådan situation har att formalisera ”flyttbeslutet” och därmed ge den enskilde möjlighet att få saken prövad av domstol.

Omvårdnadsnämndens beslut

AA beviljades bistånd i form av särskilt boende den 29 maj 2000. Hon erhöll en plats på Katrinebergsgården som var ett särskilt boende med demensinriktning i Nordanstigs kommun.

Enligt en anteckning i ett ärendeblad den 18 maj 2001 bedömde handläggaren att AA:s sjukdom hade utvecklats så att hennes behov inte kunde tillgodoses på det boende hon hade. Nämnden har i sitt remissvar till JO anfört att AA:s behov hade förändrats och att ett ”vanligt” boende för dementa – och inte ett specialboende – väl skulle uppfylla AA:s behov av vård och omsorg.

AA underrättades av socialförvaltningen den 13 februari 2002 om att hon skulle flytta till en lägenhet i Gävle i ett nyöppnat boende för personer med demens.

AA var, vid tidpunkten för kommunens beslut att flytta henne, drygt 81 år gammal. Hon hade bott på Katrinebergsgården i cirka ett och ett halvt år.

AA:s gode man BB motsatte sig en flyttning av AA på den grunden att AA var svårt sjuk och inte hade lång tid kvar att leva. Enligt BB var AA trygg på Katrinebergsgården och fick bästa tänkbara vård där. BB ansökte därför hos omvårdnadsnämnden om att AA skulle få bo kvar i sin invanda miljö. Hon fick till svar av förvaltningen att beslutet att inte köpa plats på Katrinebergsgården kvarstod. Då BB ansåg att det nya erbjudna boendet skulle innebära en försämring för AA överklagade hon nämndens beslut att ”vägra AA fortsatt vård på Katrinebergsgården”. Förvaltningen upplyste henne om att ”det inte i formell och juridisk mening är ett beslut som går att överklaga med så kallat förvaltningsbesvär till länsrätten”. Omvårdnadsförvaltningen synes således ha ansett att placeringen av AA på Katrinebergsgården liksom flyttningen till ett annat särskilt boende utgjorde en ren verkställighet av det beslut om bistånd som hade fattats den 29 maj 2000 och att sådana verkställighetsbeslut inte kan överklagas.

Frågan om det ändrade boendet föranleddes av att AA:s hälsotillstånd hade förändrats till det sämre. Som framgått tidigare av redovisade förarbetsuttalanden har, vad gäller omsorgerna om de äldre, en stor vikt lagts vid trygghetsaspekten (avsnitt 4.1–4.2). Den enskilde skall inte behöva flytta från ett särskilt boende till ett annat sådant boende på grund av att vårdbehovet ändras. Tanken är att insatserna skall utformas så att de är flexibla och snabbt kan anpassas till människors skiftande behov. Det uttalade målet är att den enskilde skall kunna bo kvar i sitt boende till livets slut. Socialstyrelsen har vad gäller flyttningen av AA ansett att omsorgsnämnden inte har handlagt den av nämnden initierade ändringen av insatsen med tillbörligt hänsynstagande till det särskilda behov som kan hänföras till AA:s hälsotillstånd så som det framkommit i utredningen. Då frågan belysts i Socialstyrelsens yttrande finner jag för egen del inte skäl att närmare uppehålla mig vid den utan går över till nämndens formella handläggning av AA:s ärende. Den fråga jag främst kommer att behandla är den som rör den enskildes möjlighet att få en prövning i domstol av socialförvaltningens besked om att han eller hon skall flytta.

Som framgår av det tidigare anförda är det inte något krav att nämnden i ett beslut om bistånd i form av särskilt boende anger var den enskilde skall erbjudas boende. Valet av bostad ingår som ett led i verkställigheten av beslutet. Om det i ett sådant fall sedermera uppkommer en fråga om att flytta den enskilde till ett annat boende men den enskilde motsätter sig det, bör nämnden, enligt vad Socialstyrelsen har anfört i sitt remissyttrande uppfatta den enskildes ståndpunkt som en begäran – en ansökan – om fortsatt oförändrat bistånd. Den ordningen har den svagheten att det kan ifrågasättas om det är helt korrekt att tala om ”oförändrat bistånd” när det i det ursprungliga beslutet rörande rätt till särskilt boende inte har angetts var den enskilde skall bo. Det föreslagna tillvägagångssättet torde dock kunna sägas motsvara den situationen att en enskild till nämnden gör en ansökan om att få bo i ett visst särskilt boende. Om nämnden i sitt biståndsbeslut – eller en domstol i en

dom – har angett att bistånd beviljas i ett visst boende leder detta till särskilda frågor för det fall att det vid ett senare tillfälle uppkommer ett behov av att flytta den enskilde till ett annat boende (se avsnitt 4.4 om ändring av gynnande beslut). De här synpunkterna ger mig anledning att behandla den grundläggande frågan i vilken utsträckning det kan vara möjligt för den enskilde att få domstols prövning av själva verkställigheten av ett biståndsbeslut.

När någon har ansökt om bistånd i form av ett särskilt boende skall nämnden pröva ansökan utifrån vad som stadgas i 4 kap. 1 § SoL. Om ansökan bifalles brukar nämnden i beslutet ange att den enskilde har rätt till särskilt boende. Eventuellt anger nämnden därvid även vilken inriktning boendet skall ha, t.ex. om det skall vara ett boende för dementa. Däremot är det inte vanligt att nämnden i biståndsbeslutet anger var den enskilde skall bo; detta brukar betraktas som en verkställighetsfråga (se avsnitt 4.5.2).

Utgångspunkten är att socialförvaltningens åtgärder som syftar till att verkställa ett biståndsbeslut inte kan överklagas. Det finns dock vissa åtgärder som rör verkställigheten och som har sådana rättsverkningar för den enskilde att han eller hon torde ha ett berättigat intresse av att få åtgärden prövad av domstol. Ett förordnande som rör verkställigheten av nämndens beslut om bistånd i form av särskilt boende kan inrymma moment som kan påverka den enskildes situation i flera hänseenden. Så kan vara fallet om han eller hon erbjuds en plats i ett boende som ligger långt från hemorten. Ett annat sådant fall är om en placering sker i ett boende som inte har särskild kompetens att ta hand om personer med vissa sjukdomar eller ett boende som rent allmänt sett har en begränsad servicenivå. I sådana fall kan det ifrågasättas om verkställigheten av biståndsbeslutet i det enskilda fallet tillgodoser den enskildes rätt till en skälig levnadsnivå.

Frågan om möjligheten att kunna överklaga utformningen av en insats har något berörts i förarbetena till socialtjänstlagen och LSS.

Som har framgått av tidigare redovisade uttalanden i förarbetena till socialtjänstlagen är socialnämndens val av biståndsinsats beroende av förhållandena i det enskilda fallet (se avsnitt 4.2–4.3). Nämnden har att göra en sammanvägning av olika omständigheter och den enskilde har inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats. Dessa uttalanden tar dock inte sikte på verkställigheten av biståndsbeslutet utan på själva beslutet om rätten till bistånd. Angående möjligheten att överklaga ett beslut om bistånd anfördes vid införandet av socialtjänstlagen (prop. 1979/80:1 s. 576) att om nämnden har avslagit den enskildes begäran om bistånd, kommer länsrättens prövning att i första hand avse frågan om rätten till bistånd. Vid bifall till överklagandet skulle prövningen också omfatta frågan om vilka åtgärder som bör vidtas för att tillgodose den enskildes behov. Vid ett bifall kan det ibland vara påkallat att återförvisa ärendet till socialnämnden för att nämnden skall kunna besluta om insatsernas närmare utformning.

Frågan om omfattningen av förvaltningsdomstolarnas prövning diskuterades också i förarbetena till lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen). Omsorgslagen har numera ersatts av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Enligt 4 § omsorgslagen hade den som omfattades av lagens s.k. personkrets rätt till särskild omsorg i form av bl.a. gruppbostad. Ett beslut om att avslå en ansökan om särskild omsorg kunde enligt 20 § överklagas till länsrätten. I specialmotiveringen till sistnämnda bestämmelse (prop. 1984/85:176 s. 78) framhölls att om den enskilde vänder sig till nämnden för att få hjälp med särskilda omsorger har nämnden i första hand att pröva om rätt till särskild omsorg föreligger i enlighet med lagens bestämmelser. Länsrättens prövning av ett överklagande skulle i dessa fall enbart avse frågan om rätten till den särskilda omsorgen och inte utformningen av insatsen. Lagrådet gjorde dock vissa uttalanden i detta sammanhang (propositionen s. 123) som i viss mån går emot vad som anfördes i specialmotiveringen. Lagrådet anförde i denna del bl.a. följande.

Specialmotiveringen innehåller vissa uttalanden om innebörden och omfattningen av den prövning som domstolen har att göra i ett besvärssärende. Sålunda anför departementschefen bl.a. att om domstolen finner att den enskilde har rätt till särskilda omsorger skall domstolen ”enbart pröva om rätt finns till den eller de omsorger som den enskilde begärt”. Härtill fogas att ”domstolens prövning skall i dessa fall enbart avse frågan om rätten till den särskilda omsorgen, inte utformningen”.

Härtill vill lagrådet anföra. Om den enskilde har förvägrats viss i 4 § angiven omsorg och besvärsprövningen därför gäller klagandens påstående att han är berättigad till omsorgen ifråga, torde det inte finnas anledning för domstolen att vid bifall till besvären gå närmare in på utformningen av den avsedda omsorgen. Givetvis bör det i en sådan situation ankomma i första hand på omsorgsnämnden att, med beaktande bl.a. av de resurser som står till förfogande, bestämma det närmare innehållet i omsorgen.

Det kan emellertid tänkas fall då den enskilde visserligen kommer i åtnjutande av viss omsorg enligt 4 § men gör gällande att innehållet i den lämnade omsorgen inte uppfyller lagens krav på hur en sådan omsorg bör vara beskaffad. Om exempelvis en person är missnöjd med viss stödinsats som erbjuds honom och önskar tillgång även till annan eller mer kvalificerad hjälp, måste han rimligen ha rätt att av domstolen få prövat om vad som erhålls uppfyller lagens krav eller om denna förutsätter en högre nivå på omsorgen. I sådana fall kommer alltså domstolsprövningen att avse just utformningen av den särskilda omsorgen, i vart fall på det sättet att domstolen uttalar sig om huruvida den lämnade omsorgen är tillräcklig med beaktande av innehållet i 3 och 5 §§ av lagen.

Handikapputredningen anförde i sitt förslag rörande LSS, när det gällde möjligheten att överklaga vissa beslut, att om en person är missnöjd med en viss stödinsats som erbjudits honom och önskar tillgång till annan eller mer kvalificerad hjälp, måste han rimligen ha rätt att av domstolen få prövat om vad som erhålls uppfyller lagens krav eller om denna förutsätter en högre nivå på omsorgen (SOU 1991:46 s. 548 f.). I propositionen anslöt sig det föredragande statsrådet till de uttalanden som Lagrådet hade gjort i sitt yttrande över förslaget angående omsorgslagen. Han anförde därvid bl.a. att ett beslut om viss utformning av en

insats eller om en ändring av en tidigare lämnad insats i regel måste anses utgöra ett för den enskilde överklagbart beslut (prop. 1992/93:159 s. 190).

Till skillnad från socialtjänstlagen ger LSS rätt till vissa bestämda insatser och detta förhållande kan medföra en viss distinktion när det gäller domstolarnas prövning av ett överklagande. Däremot torde man av de uttalanden som har gjorts i förarbetena till lagstiftningen på det sociala området kunna dra den slutsatsen att en domstols prövning inte behöver vara begränsad till enbart frågan om rätten till bistånd. I samband med en ändring av en insats kan det mycket väl komma under domstols prövning att ta ställning till om den nya insatsen står i överensstämmelse med det bistånd som den enskilde tidigare har beviljats av nämnden i ett biståndsbeslut eller av domstol i en dom.

Om ett beslut om en ändring av verkställigheten innebär en placering i ett boende som har lägre servicenivå eller som på annat sätt innebär en ändring av vården och omsorgen talar starka skäl för att det nya verkställighetsbeslutet kan överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Domstolens prövning torde då inriktas på om den enskilde efter förändringen av insatsen tillförsäkras den hjälp som han eller hon tidigare har beviljats av nämnden eller av domstol. För att den enskilde skall ha möjlighet att överklaga placeringen är det angeläget att nämnden fattar ett formellt beslut rörande ändringen av utformningen av insatsen.

En annan fråga än den nu berörda är hur man skall se på ett beslut som innefattar en flyttning av den enskilde från ett särskilt boende till ett annat sådant boende utan att servicenivån ändras. Den hjälp han eller hon kommer att erhålla i det nya boendet är kanske till och med mer kvalificerad än den som erhöles tidigare.

Det finns utrymme för olika uppfattningar om hur man skall bedöma möjligheten för den enskilde att klaga på nämndens verkställighetsbeslut i ett sådant fall.

Om flyttningen innebär att den enskilde kommer att flyttas långt från hemorten, eller om han eller hon har bott lång tid i det nuvarande boendet, framstår det som rimligt att anse att den enskilde bör kunna få verkställigheten prövad i domstol.

Förvaltningens förordnande om att AA skulle flytta innefattade en ny och självständig prövning som rörde utformningen av den insats som AA hade. Bedömningen att hon skulle flytta synes ha grundats på att hon inte längre hade behov av det specialboende för dementa som Katrinebergsgården utgjorde. Nämndens ensidiga ställningstagande får därmed anses ha inneburit ett avgörande angående kvaliteten/nivån på det bistånd som AA rent faktiskt hade erhållit en längre tid. Det nya "placeringsbeslutet" hade en sådan självständig rättsverkan att det enligt min mening kan ifrågasättas om inte "verkställighetsbeslutet" hade kunnat bli föremål för prövning av domstol. Oavsett hur man ser på den frågan hade förordnandet om flyttning sådan betydelse för AA att det inte borde ha hanterats så informellt som varit fallet. Förordnandet om ändringen av verkställigheten borde enligt min mening ha kommit till uttryck i ett formellt beslut. Om förvaltningen hade fattat ett formellt beslut rörande

verkställigheten/flyttningen hade AA kunnat överklaga beslutet till länsrätten, och det skulle då ha ankommit på domstolen att ta ställning till om den hade kunnat ta upp saken till prövning. Genom att förvaltningen inte gjorde detta har AA inte getts den möjligheten.

När det gäller nämndens handläggning av ärendet angående AA vill jag avslutningsvis anföra följande. I det nu förevarande fallet gjorde AA:s gode man en framställning till nämnden om att AA skulle beviljas *bistånd till fortsatt boende* på Katrinebergsgården. Det har med anledning av AA:s begäran ankommit på nämnden att ta ställning till framställningen genom ett formellt beslut. Om nämnden hade ansett att det var fråga om en renodlad verkställighetsfråga låg det nära till hands för nämnden att avvisa framställningen. Om däremot nämnden efter en prövning i sak kommit fram till att ansökan inte skulle bifallas skulle den ha avslagits. I båda fallen hade AA haft möjlighet att överklaga beslutet till länsrätten genom s.k. förvaltningsbesvär. För underlåtenheten att fatta ett formellt beslut kan nämnden inte undgå kritik.

Nämndens bedömning vad gällde flyttningen av AA från Katrinebergsgården till ett annat särskilt boende grundades på att AA:s tillstånd hade försämrats och att hon inte längre hade behov av ett specialboende med demensinriktning. Någon egentlig utredning som belyste AA:s situation och vårdbehov synes emellertid inte ha utförts. Detta borde givetvis ha skett i samband med att frågan om flyttning aktualiserades.

Avslutande synpunkter

Ifrågavarande ärende är ett exempel på att det finns en oklarhet rörande möjligheten att överklaga en socialnämnds beslut att mot den enskildes vilja flytta denne från ett särskilt boende till ett annat sådant boende. Frågan om flyttning av äldre och funktionshindrade aktualiserar även andra frågor än den som rör möjligheten att överklaga ett verkställighetsbeslut. Jag kan härvid hänvisa till två andra beslut som jag har meddelat i dag (dnr 2657-2001 och 2362-2003). Jag kommer inom kort att fatta beslut i ytterligare ärenden som också rör flyttning av äldre och funktionshindrade.

Frågan är inte ny utan har även väckts i tidigare anmälningar. Jag vill här särskilt peka på ett fall som rörde en kommun som hade "köpt" platser för två kvinnor i ett enskilt vårdhem som låg i en annan kommun. Sedan kvinnorna hade bott en lång tid på hemmet beslutade kommunen att de skulle flytta till ett särskilt boende i hemkommunen. Frågan om kvinnornas rätt att bo kvar kom att avgöras enligt hyresrättsliga regler och inte enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Min granskning avsåg socialnämndens strikt formella handläggning av ärendena. Fallet påvisade dock de svårigheter som kan uppstå när det gäller ändrad verkställighet av beslut rörande bistånd i form av särskilt boende (se JO:s beslut den 28 juni 2002, dnr 3882-2000).

Enligt min mening finns det inte någon given lösning på hur ärenden rörande flyttning skall handläggas. Saken kompliceras dessutom ytterligare när, som i det nyss nämnda fallet, hyresrättsliga aspekter skall beaktas. Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut (S 2003:07) har nyligen lagt fram ett betänkande. De problemställningar som jag har behandlat i besluten har visst samband med de som utredningen har haft att överväga. Det skulle enligt min mening vara av värde för den praktiska rättstillämpningen om de frågor som jag har berört kunde behandlas i samband med arbetet med utredningens betänkande eller i något annat lämpligt sammanhang. Jag finner därför skäl att tillställa Socialdepartementet en kopia av detta beslut jämte de ovan nämnda besluten.