

Fråga om en kommunal nämnd, med hänvisning till det nationella utjämningsystemet avseende kommunernas kostnader för verksamhet enligt LSS, har kunnat säga upp avtal med en annan kommun om tillhandahållande av en insats för en person i form av ett s.k. särskilt boende, m.m.

Socialnämnden i Täby kommun har tidigare beviljat AA, född 1978, insatser enligt LSS i form av särskilt boende enligt 9 § 9 LSS och daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Det särskilda boendet har tillhandahållits i Gnesta kommun enligt ett avtal med socialnämnden i den kommunen. För den dagliga verksamheten har Föreningen Helgestahemmet i Mölnbo svarat enligt ett avtal med socialnämnden i Täby kommun.

I en skrivelse till Gnesta kommun den 12 februari 2004 sade Socialnämnden i Täby kommun upp avtalet avseende bostad för AA att upphöra fr.o.m. den 1 juni 2004. Socialnämnden sade samma dag upp avtalet med Föreningen Helgestahemmet avseende daglig verksamhet för AA. Även den insatsen skulle upphöra fr.o.m. den 1 juni 2004.

I en skrivelse, som är daterad den 1 mars 2004, från socialkontoret i Täby kommun till AA:s gode man anfördes i huvudsak följande.

Vi vill informera er om att beslut har tagits i riksdagen 2003-11-13 som berör personer med boende enligt LSS utanför den kommun som tagit beslut och har kostnadsansvar för insatsen. Beslutet har främst tillkommit för att utjämna de kostnader som landets kommuner har för insatser enligt LSS, men kommer även att beröra omsorgsansvar och handläggning av ärenden.

Med anledning av utjämningsystemet kommer Täby kommun att säga upp alla avtal som träffats med vårdgivare utanför den egna kommunen. Omsorgs- och kostnadsansvar för samtliga insatser enligt LSS överförs därefter till den kommun där boendet är beläget. För att överföringen ska fungera på bästa sätt kommer kommunen att samarbeta både med övertagande kommun och vårdgivaren.

När avtalen överförs kommer er kontakt med handläggaren i Täby kommun att upphöra och övertas av boendekommunen. När allt är formellt klart kommer vi att inbjuda er till överföringssamtal med nuvarande och blivande handläggare för att ge kontinuitet och garantera informationsutbytet.

Gnesta kommun begärde att Länsstyrelsen i Stockholms län skulle granska hur Täby kommun hade handlagt ärendet rörande insatserna för AA. Länsstyrelsen

(länsstyrelsens beslut den 14 december 2004, dnr 7011-04-69558) begränsade sig till att ”enbart informera och ge vägledning med utgångspunkt från LSS samt proposition 2000/01:6 Avtal om visst kostnadsansvar för insatser enligt LSS” och att hänvisa till kapitlet Ansvarig kommun i Socialstyrelsens publikation Bostad med särskild service för vuxna (2003).

I en anmälan till JO hemställde socialchefen BB, Gnesta kommun, att JO skulle granska hur Socialnämnden i Täby kommun hade handlagt ärendet rörande AA. Eftersom Täby kommun hade handlagt andra ärenden på samma sätt som ärendet rörande AA begärde BB att JO:s granskning skulle avse även de ärendena.

BB anförde under rubriken Bakgrund till anmälan följande (den återopade bilagan har här utelämnats).

Täby kommun har med hänvisning till införandet av det nya nationella utjämningsystemet för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) beslutat att avsluta samtliga köp av boenden och sysselsättning utanför den egna kommunen (bilaga 1). Avbrytandet av verkställigheten har i det aktuella ärendet skett utan formell omprövning av den enskildes bakomliggande rättighetsbeslut enligt LSS. Täby kommun/social omsorg har endast meddelat Gnesta med flera andra kommuner om att dessa skall ta över ärendena samt sagt upp avtalen med vårdgivarna. Individerna med rätt till insatser enligt LSS har övergivits utan ett beslut och därmed utan möjlighet att överklaga.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Täby kommun för utredning och yttrande. I JO:s remiss till socialnämnden angavs att yttrandet särskilt skulle belysa förutsättningarna för att låta insatserna särskilt boende och daglig verksamhet upphöra utan att nämnden hade fattat något formellt beslut i frågan. Yttrandet skulle även belysa vilka åtgärder som hade vidtagits för att förhindra de negativa konsekvenser som i praktiken hade uppstått för den enskilde.

I sitt remissvar anförde Socialnämnden i Täby kommun följande.

Varför har Täbys socialnämnd inte fattat något formellt beslut gentemot den funktionshindrade om planerna att låta insatserna enligt LSS för Täbys del upphöra?

Täbys socialnämnd har velat avvakta Gnestas inställning och slutlig rättslig prövning av deras vägran att ta på sig LSS-ansvaret. För många funktionshindrade skapar en förändring av bostadsort och nya miljöer för daglig verksamhet stor oro. Ett formellt beslut i nuläget skulle alltså kunna skapa onödigt oro utan att föra något positivt med sig för den funktionshindrade som i första hand vill bo kvar i Gnesta och fortsätta med sin dagliga verksamhet där. Om det visar sig att Gnesta har rätt att vägra att ta på sig ansvaret för boende och daglig verksamhet och den funktionshindrade ändå anser att han vill bo kvar i Gnesta blir detta faktum onekligen en mycket viktig omständighet som Täbys socialnämnd måste väga in i ett eventuellt nytt beslut.

Målet för Täby har varit att ordna övertagandet i samförstånd med kommunen och den funktionshindrade. Den funktionshindrade vill givetvis ha ett tydligt besked från Gnesta. När Gnesta inte velat lämna ett sådant besked har han alltså begärt ett förhandsbesked enligt § 16 LSS. Inte heller ett sådant besked har Gnesta velat lämna. Hade Gnesta kommun accepterat ett övertagande och ansett att den funktionshindrade haft rätt till oförändrade insatser enligt LSS hade den funktionshindrade inte behövt känna oro inför en förflyttning av myndighetsansvaret.

Vad har Täby gjort för att förhindra eventuella negativa konsekvenser, som Gnesta kommuns inställning kan orsaka den funktionshindrade?

När det stod klart att Gnesta inte tagit ansvar för att den funktionshindrade fick fortsätta den dagliga verksamheten i föreningen Helgestahemmet från januari 2005 har Täbys sociala omsorg tecknat nytt avtal med föreningen fram till och med december 2005. För Täbys del ansågs det oförsvarligt att låta honom vara helt utan daglig verksamhet. För att överhuvudtaget få tillgång till platsen för daglig verksamhet ställde Gnesta kommun krav på att Täby i fortsättningen betalade den funktionshindrades bostadshyra. Även det kravet har Täby tvingats att acceptera för att den funktionshindrade inte skulle riskera att bli utan daglig verksamhet under resten av året. Dessa åtgärder får anses som drastiska med tanke på att kommunallagen i princip förbjuder en kommun att betala för personer bosatta i annan kommun.

Något om bakgrunden till Täbys agerande

När en enskilds behov av insatser enligt LSS uppkommer är det inte alltid möjligt att inom rimlig tid ordna fram lämplig bostad och personal med adekvat kompetens inom den egna kommunen. Täby liksom andra kommuner har då – i samråd med den funktionshindrade och dennes föräldrar eller gode man – fått söka lösningar utanför den egna kommunen. Följden blir att avtal har träffats med andra kommuner och/eller enskilda vårdgivare utanför kommunen. Detta har då ansetts som en tillfällig lösning tills motsvarande har kunnat ordnas i hemkommunen.

När handläggarna vid återkommande planerings- och uppföljningssamtal med den funktionshindrade och dennes närmaste konstaterar att lösningen utanför hemkommunen fungerar utmärkt blir en flytt inte särskilt lockande eftersom det alltid finns en viss osäkerhet om hur ändringen i praktiken kommer att falla ut. Det känns tryggare att behålla en lösning som fungerar bra än att riskera att få något som den funktionshindrade kan uppleva som sämre. Därför har många lösningar utanför kommunen fått vara kvar under lång tid.

Den grundläggande utgångspunkten för LSS är att insatserna skall tillgodoses i den kommun där man är bosatt dvs. hemkommunen (§ 16). Enligt kommunallagen får kommunen inte betala för vård och omsorg för någon som är bosatt i en annan kommun annat än i vissa undantagsfall.

Kommunen kan bara behålla kostnadsansvaret för personer som flyttat från kommunen om det finns ett lagstöd för ett sådant ansvar. Sådant lagstöd finns bl.a. i § 17 a LSS som gäller när det finns särskilda skäl och avser en tidsbegränsad period i avvaktan på att det går att ordna bostad och riktiga insatser i övrigt i den ursprungliga hemkommunen.

När lösningen, som i det här fallet, inte längre kan anses tillgodose ett tillfälligt behov kan inte heller avtalen längre anses förenliga med kommunallagen.

Det kan tidigare ha funnits ekonomiska utjämningskäl för att inte tidigare ha låtit vistelsekommunen ta över ansvaret för LSS för person som placerats där av annan kommun. Det skälet borde inte finnas kvar när det nya nationella utjämningsystemet nu har införts 2004. Systemet skall utjämna kostnadsskillnaderna för LSS-verksamheten mellan kommunerna. Om vistelsekommunen i fortsättningen tar över hela ansvaret innebär det också den fördelen att myndigheten kommer närmare den funktionshindrade, som då borde få bättre möjligheter att påverka situationen i den nya bosättningskommunen.

Mot den bakgrunden ansåg kommunstyrelsen i Täby kommun det riktigt och rimligt att säga upp avtalen med andra kommuner och enskilda vårdgivare utanför kommunen. Samtidigt övertar kommunen LSS-ansvaret för de personer som placerats i Täby av andra kommuner. Överförandet av kostnads- och myndighetsansvaret ansågs kunna ske med god framförhållning så att vistelsekommunen fick tid att förbereda ett övertagande och sätta sig in i den funktionshindrades situation i kontakter med gode man och handläggare från Täby.

För det fall det gällde en enskild vårdgivare kunde vistelsekommunen fullfölja avtalet med denne. Tanken var att den funktionshindrades situation inte skulle behöva påverkas på grund av att ansvarig myndighet ändrade ställe.

Kommunens inställning meddelades Gnesta kommun och övriga berörda under februari och mars 2004. Trots att det funnits god tid för att diskutera ekonomiska övergångslösningar och förbereda mottagandet av myndighetsansvaret har Gnesta motsatt sig ett övertagande. Gnesta har inte velat ge godemannen besked om Gnesta är beredda att ta över ansvaret för det boende och verksamhet, som Täby tidigare ordnat. Godemannen begärde ett s.k. förhandsbesked enligt § 16 andra stycket LSS. Detta avvisades då Gnesta inte ansåg sig skyldiga att lämna ett sådant besked då han redan bodde i kommunen. Länsrätten, som prövat ärendet, ansåg att Gnesta är skyldig att pröva ansökan om förhandsbesked och återförvisade ärendet till kommunen. Läns- rättens beslut har enligt uppgift överklagats av Gnesta kommun.

Gnesta kommun påstår sig ha låtit en konsult granska ärendet ur juridisk synpunkt. Om Täby skulle fått ta del av den utredningen hade det kanske varit möjligt att undanröja vissa feltolkningar av lagstiftningen, som kan ha legat till grund för Gnestas agerande.

Övriga synpunkter

I kommunens uppgifter ingår att, i enlighet med vad som sägs i socialtjänstlagen, hålla sig förtrogen med levnadsförhållandena och planera för de olika insatser som nu och i framtiden anses erforderliga för att uppfylla de olika lagstiftningarnas krav på omsorg och särskilda insatser. För Gnestas del har det alltså sedan lång tid varit känt vilka personer med funktionshinder som var bosatta i kommunen.

Dessutom framgår av betänkandet (SOU 2002:103) och propositionen (2002/03:151), som föregick lagstiftningen om utjämning av vissa kostnader för stöd och service att tidigare avtal mellan kommunerna skulle kunna upphöra i och med att det nya kostnadsutjämningsystemet införts. Det har alltså funnits god tid för diskussioner och planering. Det skall i princip inte finnas ekonomiska hinder för att ta emot en funktionshindrad förutsatt att kommunen sköter de rutiner, som fordras för att få del av den nationella utjämningen.

Den enskildes egna önskemål skall ha ett stort inflytande på myndighetens bedömningar om vilka omsorgsbehov som skall tillgodoses. Detta betyder, såsom länsstyrelsen påpekat, att om den enskilde själv väljer att stadigvarande bosätta sig på den nya orten kan detta inte ifrågasättas med hänvisning till de upprättade avtalen. I sådana fall övergår ansvaret till den nya kommunen. Även om lagstiftningen synes tydlig i dessa avseenden (se bl.a. § 16 LSS) har Gnesta – trots vad både länsstyrelse och länsrätt sagt – inte velat acceptera följderna. Gnesta kan knappast sägas ha satt hänsynen till den funktionshindrade i förgrunden för sitt agerande.

När Gnesta inte accepterar att följa uppenbara skyldigheter enligt socialtjänstlagen om kravet att sörja för dem som är bosatta inom kommunen och underlåter att lämna besked på förfrågningar, som lagstiftningen tydligt anger (§ 16 LSS), och detta leder till att den funktionshindrade riskerar att ta skada eller i allt fall inte får tillgång till det lagstiftningen ger honom rätt till finns onekligen anledning för JO att granska Gnesta kommuns agerande i ärendet.

BB yttrade sig över remissvaret.

I ärendet kom fram att Socialnämnden i Gnesta kommun den 12 januari 2005 hade avslagit en ansökan från AA om förhandsbesked enligt 16 § LSS avseende insatser enligt 9 § 9 och 10 LSS. Som skäl för beslutet anförde nämnden bl.a. att det saknades förutsättningar för att meddela ett förhandsbesked efter- som någon

verklig flyttning till Gnesta inte skulle ske och att Täby kommun var att anse som ansvarig kommun. AA överklagade beslutet till Länsrätten i Södermanlands län.

Med anledning av att AA hade överklagat nämndens beslut om förhandsbesked inhämtade JO en kopia av länsrättens beslut den 17 juni 2005 (mål nr 334-05E). I sitt beslut biföll länsrätten AA:s överklagande och återförvisade målet till Socialnämnden i Gnesta kommun för prövning av ansökan om förhandsbesked enligt 16 § LSS.

Föredraganden inhämtade per telefon att Socialnämnden i Gnesta kommun hade överklagat länsrättens beslut och att Kammarrätten i Stockholm den 14 juli 2005 beviljade prövningstillstånd och förordnade om inhibition av länsrättens beslut.

JO hade i ärendet tillgång till socialkontorets i Täby kommun personakt angående AA.

Socialnämnden i Täby kommun anförde i sitt remissvar att kommunstyrelsen hade bedömt det riktigt och rimligt att säga upp avtalen med andra kommuner och enskilda vårdgivare utanför kommunen. Med anledning av den uppgiften tog JO del av kommunstyrelsens beslut i protokoll den 17 juni 2004, § 106.

I ett beslut den 10 november 2005 anförde *JO André* följande.

En person som tillhör den s.k. personkretsen enligt 1 § LSS har enligt 7 § LSS rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9 LSS (t.ex. bostad med särskild service för vuxna) om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och om behovet inte tillgodoses på annat sätt. Under samma förutsättningar har viss del av personkretsen i 1 § LSS även rätt till daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS.

När det gäller insatser avseende särskilt boende och daglig verksamhet framgår av 2 § LSS att det är kommunen som svarar för insatserna. Kommunens ansvar gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen (16 § första stycket LSS). En kommun får med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt LSS (17 § LSS).

LSS bygger således på ett bosättningsbegrepp. Det är den kommun där den enskilde bor som skall svara för insatserna. Vid bedömningen av var en person skall anses vara bosatt kan ledning hämtas från bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) om rätt folkbokföringsort. En person kan alltså i regel anses bosatt på den ort där han eller hon är folkbokförd (prop. 1992/93:159 s. 185). Om det står klart att en person är bosatt i en kommun men är folkbokförd i en annan kommun är det den kommun där den enskilde bor som skall handlägga en ansökan om en insats (se RÅ 1999 ref. 44; jfr RÅ 1999 ref. 11).

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall

handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Mot bakgrund av denna lokaliseringsprincip ifrågasattes tidigare om en kommun kunde bevilja en insats i form av ett särskilt boende utanför den egna kommunen om den enskilde efter flyttningen skulle anses vara bosatt i den andra kommunen. Frågan behandlades i propositionen 2000/01:6 Avtal om visst kostnadsansvar för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förslagen i propositionen föranledde införandet av bestämmelsen i 17 a § LSS. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2001. Enligt den bestämmelsen får en kommun utan hinder av vad som stadgas i 16 § första stycket LSS, om särskilda skäl föreligger, träffa avtal om kostnadsansvar för insatser enligt 9 § LSS för en enskild som genom insats enligt bl.a. 9 § 9 LSS inte längre kommer att vara bosatt i kommunen. Ett sådant avtal får träffas med en annan kommun eller med en enskild vårdgivare i en annan kommun.

Syftet med bestämmelsen i 17 a § LSS är att underlätta för enskilda, t.ex. personer med en ovanlig diagnos eller som har komplicerade funktionshinder, att få tillgång till anpassade boendelösningar och särskild kompetens som kan vara svårt att tillhandahålla i små kommuner. Bestämmelsen syftar också till att ge möjlighet för kommuner med ett litet befolkningsunderlag att samverka om bl.a. gemensamma gruppboendestäder för att kunna erbjuda fler boendelösningar än vad som annars varit fallet.

I förarbetena till bestämmelsen framhöll regeringen att man vid bedömningen av var en person skall anses vara bosatt skulle se till bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481). Innebörden i folkbokföringslagen är att en person skall anses vara bosatt i den kommun där han har sin huvudsakliga dygnsvila. I propositionen anfördes vidare bl.a. följande (prop. 2000/01:6 s. 7 f.).

När en person beviljas bostad med särskild service enligt 9 § 8 eller 9 LSS övergår ansvaret enligt nuvarande regler till den kommun där bostaden är belägen eftersom personen enligt folkbokföringslagen måste betraktas som bosatt där han eller hon har sin dygnsvila. Den praxis som vuxit fram mellan kommunerna är emellertid annorlunda. Kommuner betalar i vissa fall för boendeplatser i andra kommuner eller hos enskilda vårdgivare i annan kommun trots att personen blivit folkbokförd i den kommunen. Dessa köp regleras i avtalsform. De avtal som finns inom detta område är vanligtvis tidsbegränsade och löper tills dess någon part säger upp det. I dag finns inget egentligt lagstöd för att träffa dessa avtal.

När det gällde innebörden av den nya bestämmelsen i 17 a § LSS anfördes i propositionen bl.a. följande (s. 9).

Regeringen föreslår således att en ny bestämmelse införs i LSS, med innebörden att en kommun får teckna avtal om kostnadsansvar för insatser enligt 9 § LSS för en enskild person som är eller har varit bosatt i kommunen om denne beviljats insats enligt 9 § 8 eller 9 LSS i en annan kommun och därmed blir folkbokförd där. Regeringen föreslår att sådant avtal får ingås med en annan kommun eller en enskild vårdgivare i en annan kommun. – – – Om den enskilde senare själv väljer att stadigvarande bosätta sig på den nya orten kan dock detta inte ifrågasättas med hänvisning till det upprättade avtalet. I sådana fall övergår ansvaret till den nya kommunen.

Möjligheten för en kommun att teckna avtal med en annan kommun eller en enskild vårdgivare i en annan kommun förändrar inte den grundläggande utgångspunkten i LSS. Den är att insatserna i första hand skall tillgodoses i den kommun där man är folkbokförd dvs. i hemkommunen. – – – Den utökade avtalsmöjligheten innebär inte heller någon förändring vad gäller rätten att flytta till en annan kommun. Avtalsmöjligheten påverkar inte den enskildes rätt att ansöka om förhandsbesked enligt LSS.

Om en person som anges i 1 § LSS tänker bosätta sig i en kommun, skall kommunen på ansökan meddela förhandsbesked om rätten till insatser från kommunen enligt 9 §. Vid prövningen av en ansökan om förhandsbesked skall bestämmelserna i LSS gälla. Kommunen skall utan dröjsmål planera och förbereda insatser som förhandsbeskedet ger den enskilde rätt till om han bosätter sig i kommunen. Förhandsbeskedet gäller under sex månader räknat från den dag då insatserna blir tillgängliga för den enskilde (16 § andra stycket LSS).

I 16 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) finns det en bestämmelse om överflyttning av ärenden. Av bestämmelsen framgår att ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild kan flyttas över till en annan socialnämnd. Överflyttning skall ske om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt. Om de berörda kommunerna inte kan komma överens om överflyttning får den kommun där frågan om överflyttning har kommit upp ansöka om överflyttning av ärendet hos den länsstyrelse där den andra kommunen ligger.

Bestämmelsen i 16 kap. 1 § socialtjänstlagen gäller inte ärenden som rör insatser enligt LSS. Det finns i LSS inte någon motsvarande bestämmelse om överflyttning av ett ärende.

Ett beslut att avslå en ansökan om en insats enligt LSS eller ett beslut om att en sådan insats skall upphöra kan överklagas till domstol. Detta gäller även ett beslut om att avslå en ansökan enligt 16 § andra stycket LSS om s.k. förhandsbesked. JO är ett s.k. extraordinärt tillsynsorgan och JO har inte till uppgift att ersätta den roll som t.ex. en domstol har. Det är inte heller JO:s uppgift att i ett enskilt fall slå fast vilken kommun som har skyldighet att svara för en insats enligt t.ex. LSS. Min tillsyn i den här typen av ärenden är som regel inriktad på att kontrollera att enskildas rätt inte blir lidande på grund av en konflikt mellan två kommuner om vilken av dem som har ansvaret och den granskningen avser främst kommunernas handläggning i formellt hänseende. Vad jag anför nedan skall läsas utifrån denna begränsning av min tillsyn.

Socialnämnden i Täby kommun beviljade år 1999 AA insatser enligt 9 § LSS i form av särskilt boende och daglig verksamhet. Insatserna har tillhandahållits utanför kommunen genom avtal med Gnesta kommun och Föreningen Helgestahemmet. Det synes inte råda någon oenighet mellan Socialnämnden i Täby kommun och Socialnämnden i Gnesta kommun om att AA även fortsättningsvis

har rätt till insatser enligt LSS i form av särskilt boende och daglig verksamhet. Däremot är de inte överens om vilken av kommunerna som ekonomiskt skall svara för att AA får insatserna. Av anmälan eller remissvaret framgår inte var AA var folkbokförd när Socialnämnden i Täby kommun väckte frågan om sitt fortsatta ansvar för insatserna enligt LSS. Däremot framgår av utredningen att AA sedan flera år bor i Gnesta kommun och att tanken är att han skall bo kvar där.

Gnesta kommun och Täby kommun har vid sina diskussioner om ansvaret för AA:s ärende och i sina skrivelser till JO berört det kostnadsutjämningsystem som har införts angående kommunernas kostnader för insatser enligt LSS och den betydelse som det systemet kan ha när det gäller vilken av de båda kommunerna som skall svara för AA:s insatser enligt LSS.

Bestämmelser om kostnadsutjämningsystemet inom LSS-området regleras i lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. För varje kommun skall en standardkostnad beräknas för bl.a. verksamheten enligt 9 § 2–10 LSS. Beroende på hur den enskilda kommunens standardkostnad per invånare avviker från den för landet genomsnittliga standardkostnaden per invånare lämnas ett bidrag från staten eller betalas en avgift till staten. Bidragen och avgifterna skall beräknas så att de sammanlagda bidragen och avgifterna uppgår till lika stora belopp, vilket innebär att systemet är statsfinansiellt neutralt. I förarbetena (prop. 2002/03:151 s. 33) förutsattes att de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen för LSS-kostnader skulle komma att upphöra i samband med att det nationella utjämningsystemet infördes. I sammanhanget berördes även de avtal som hade träffats med stöd av 17 a § LSS. Regeringen anförde därvid att kommunernas möjligheter att träffa sådana kostnadsavtal för personer som är bosatta i en annan kommun även fortsättningsvis kommer att fylla en viktig funktion. Regeringen ansåg att regleringen kommer att behövas ”för personer med ovanliga diagnoser samt i syfte att kunna erbjuda tillfälligt boende i en annan kommun under tiden hemkommunen bygger upp en lämplig verksamhet”. Frågan om uppsägning av sådana avtal behandlades inte i propositionen men den hade diskuterats av Kommittén Utjämning av LSS-kostnader i dess slutbetänkande SOU 2002:103. Kommittén anförde bl.a. följande (s. 143).

Kommittén anser därför att ett mycket rimligt antagande är att ett stort antal av de avtal som finns i dag inom en snar framtid kommer att sägas upp av de kommuner som i dag betalar. Inrättas ett nationellt utjämningsystem kan detta ske utan att vissa kommuner med större koncentrationer av LSS-verksamhet blir ekonomiskt mycket hårt trängda. I vissa mindre kommuner kan de ökade kostnaderna motsvara uppemot 20 procent av nuvarande skatteuttag.

Ett utjämningsystem har av praktiska skäl svårt att ge omedelbar kompensation för kommunerna för nyinflyttade personer med behov av service.

Vid flyttning till annan kommun så finns det därför fog för att tidigare bosättningskommun betalar personens alla kostnader fram till det datum då inflyttningskommunen får kompensation via det nationella utjämningsystemet.

Lagstiftningen om kostnadsutjämning har inte någon direkt betydelse för vilken kommun som skall ha ansvaret för insatserna i ett enskilt fall. Jag kommer därför inte att närmare gå in på den lagstiftningen i detta beslut. Min bedömning av hur Socialnämnden i Täby kommun har handlagt ärendet skall i stället göras utifrån de bestämmelser som finns i LSS om den enskildes rätt till insatser enligt den lagen och vilken kommun som skall svara för dessa.

Avtalet mellan Gnesta kommun och Täby kommun angående AA:s särskilda boende träffades den 10 april 2000, dvs. innan 17 a § LSS började att gälla. Mot bakgrund av det ovan anförda kan det diskuteras om Täby kommun då kunde ingå avtalet eftersom AA efter flyttningen får anses ha varit bosatt i Gnesta kommun. Vid riksdagens behandling av frågan om införandet av 17 a § LSS konstaterade socialutskottet att det enligt vad utskottet erfarit redan fanns avtal med syfte att reglera kostnadsansvaret mellan hemkommunen och den andra kommunen. Utskottet anförde med anledning härav att utskottet ansåg att ”det finns skäl att utgå från att de avtal som löper i dag inom det aktuella området fortsättningsvis kommer att rymmas inom lagens tillämpningsområde” (socialutskottets betänkande 2000/01:SoU4 s. 5). Oavsett om detta kan anses ha tillämpning även i det nu aktuella fallet kan jag konstatera att avtalet om AA:s boende har tillämpats under flera år. Det finns därför inte skäl för mig att närmare uppehålla mig vid frågan om det förelåg något hinder för Täby kommun enligt kommunallagen att år 2000 ingå avtalet med Gnesta kommun eller om avtalet om boendet ligger inom ramen för vad kommunerna i dag hade kunnat avtala om med stöd av 17 a § LSS.

När det gäller uppsägningen av avtalet har jag noterat att Socialnämnden i Täby kommun i sitt remissvar anförde att kommunstyrelsen hade ansett att det var ”riktigt och rimligt att säga upp avtalen med andra kommuner och enskilda vårdgivare utanför kommunen”. Jag har tagit del av kommunstyrelsens beslut. I beslutet anförde kommunstyrelsen följande.

Täby kommun följer lagstiftningens intention och tecknar inte avtal som innebär att kommunen står för kostnader för personer som bor i andra kommuner och som har placerats med stöd av LSS.

Såsom själva beslutsmeningen är utformad gäller beslutet alla avtal som kommunen hade ingått med andra kommuner och enskilda vårdgivare utanför kommunen. Av protokollsutdraget framgår emellertid att beslutet synes ha fattats med utgångspunkt från samarbetet mellan ”nordostkommunerna (UNO)”. Oavsett om kommunstyrelsens avsikt med beslutet var att alla de aktuella avtalen skulle sägas upp eller om beslutet skulle gälla endast avtalen med de s.k. UNO-kommunerna är det socialnämnden som har haft myndighetsansvaret för att AA erhöll de insatser som han hade rätt till och kommunstyrelsens beslut har inte i rättsligt hänseende inneburit någon inskränkning i socialnämndens åligganden gentemot AA.

Socialnämnden i Täby kommun hade beviljat AA bostad med särskild service för vuxna som en insats enligt LSS. Nämnden har således haft ansvaret för att AA har erhållit ett sådant boende. Om nämnden ansåg att den inte längre hade något ansvar för att tillhandahålla insatsen har nämnden haft att fatta ett formellt beslut i saken. Ett sådant beslut skulle AA ha kunnat överklaga till länsrätten. Jag vill erinra om att nämnden inte utan vidare har kunnat besluta om att insatsen skulle upphöra eftersom de rättsliga förutsättningarna för att återkalla ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut är begränsade (se bl.a. Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen, s. 329 f.; jfr även bl.a. RÅ 2000 ref. 16).

Jag kan för egen del inte se att det har förelegat något hinder för Socialnämnden i Täby kommun att ta initiativ till en diskussion om huruvida ansvaret för AA:s särskilda boende borde föras över till Gnesta kommun. Innan socialnämnden väckte den frågan borde nämnden givetvis ha samrått med AA och AA:s gode man. Socialnämnden i Täby kommun gjorde inte det utan sade ensidigt upp avtalet avseende boendet med Gnesta kommun fr.o.m. den 1 juni 2004. Kommunen har anfört att man inte velat oroa AA. Den förklaringen förtjänar knappast något beaktande eftersom kommunen underrättade AA om uppsägningen i samband med att avtalet sades upp. Genom att underlåta att samråda med AA inför uppsägningen av avtalet har nämnden åsidosatt de principer om den enskildes självbestämmanderätt och integritet som kommer till uttryck i 6 § LSS.

Socialnämnden i Gnesta kommun avslog en ansökan från AA om förhandsbesked enligt 16 § LSS. Länsrätten i Södermanlands län anförde i ett beslut den 17 juni 2005 att AA hade rätt att få ett beslut om sin rätt till insats och återförvisade därför saken till kommunen. Efter att Socialnämnden i Gnesta kommun har överklagat länsrättens beslut har Kammarrätten i Stockholm beviljat prövningstillstånd och förordnat om inhibition av länsrättens beslut. När frågan om förhandsbesked blir slutligt avgjord går det att bedöma om Gnesta kommun har ett ansvar för att tillhandahålla ett särskilt boende för AA. Socialnämnden i Täby kommun har inte fattat något beslut om att det tidigare beslutet om insats i form av särskilt boende inte längre skulle gälla. Ansvaret för att tillhandahålla insatsen åvilar således alltjämt kommunen.

När det gäller AA:s boende kan jag sammanfattningsvis konstatera att Socialnämnden i Täby kommun har sagt upp avtalet med Gnesta kommun. Innan nämnden gjorde detta borde ett samråd ha skett med AA och AA:s gode man. Uppsägningen har inte lett till att AA har behövt flytta från sitt boende eftersom Täby kommun trots uppsägningen har fortsatt att stå för kostnaden. AA har således inte blivit fråntagen den insats som Socialnämnden i Täby kommun har beviljat honom och alltjämt är ansvarig för. Även om Socialnämnden i Täby kommun fortsätter att svara för kostnaden för AA:s boende kvarstår konflikten med Socialnämnden i Gnesta kommun om vem som i fortsättningen skall ha ansvaret för AA:s boende. Mot bakgrund av vad jag har anfört ovan rörande inriktningen av JO:s tillsyn gör jag inte något uttalande i den delen utan jag lämnar frågan om ansvaret för tillhandahållandet av särskilt boende för AA.

När det gäller AA:s rätt till daglig verksamhet är situationen delvis en annan än vad som gäller det särskilda boendet eftersom insatsen daglig verksamhet upphörde som en följd av att Täby kommun sade upp avtalet med Helgestahemmet.

Liksom när det gäller AA:s särskilda boende kan jag inte se att det funnits något hinder för Socialnämnden i Täby kommun att aktualisera frågan om huruvida kostnadsansvaret för insatsen borde övergå till Gnesta kommun. Täby kommun sade emellertid upp avtalet med Helgestahemmet angående daglig verksamhet utan att först ha diskuterat saken med AA. Som jag har påpekat ovan har kommunen därigenom åsidosatt AA:s rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom. Av utredningen framgår vidare bl.a. att AA under första halvåret 2005 inte erhöll någon daglig verksamhet. Något överklagbart beslut om att Socialnämnden i Täby kommun inte skulle fortsätta tillhandahålla insatsen har inte fattats. Socialnämnden i Täby kommun hade inte förvissat sig om att Gnesta kommun skulle svara för insatsen. Att Socialnämnden i Täby kommun på detta sätt låter verkställigheten av en insats upphöra till men för den enskilde är givetvis allvarligt. Ett sådant agerande kan aktualisera frågan om någon befattningshavare i nämnden eller vid nämndens förvaltning kan ha gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Nämnden återupptog dock verkställigheten av insatsen när AA:s gode man tog kontakt med nämnden och påtalade att AA inte fick någon daglig verksamhet. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att gå vidare i saken utan låter den bero med den allvarliga kritik som ligger i det nu anförda.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län. Jag utgår från att länsstyrelsen inom ramen för sin tillsyn av kommunernas verksamhet enligt LSS ser till att AA inte fortsättningsvis lider någon skada på grund av konflikten mellan Gnesta kommun och Täby kommun om vilken av kommunerna som skall svara för AA:s insatser enligt LSS.

I sin anmälan har BB hemställt att JO skall utreda även andra fall då Täby kommun har låtit säga upp avtal om fortsatta insatser enligt LSS. Mot bakgrund av att de uttalanden som jag har gjort ovan belyser den principiella frågeställningen har jag inte funnit skäl att göra det.

Socialstyrelsen har erhållit ett uppdrag av regeringen att närmare utreda hur kommunerna tillämpar 17 a § LSS. Uppdraget omfattar bl.a. hur rättssäkerheten beaktas inför och i samband med uppsägningen av avtal samt vilka konsekvenser dessa uppsägningar fått för enskildas livsvillkor. Jag sänder en kopia av detta beslut till Socialdepartementet och till Socialstyrelsen för kännedom.

Enligt ett pressmeddelande från Finansdepartementet den 13 oktober 2005 har regeringen beslutat att ta initiativ till en utredning av kostnadsutjämningen för LSS. I pressmeddelandet anges även att ”problem som uppkommer i samband med uppsägning av avtal har också uppmärksamats”. Regeringen har enligt pressmeddelandet en ambition att finna en snar lösning på den problematiken. Vad

jag har anført i detta beslut kan vara av visst intresse för det arbetet och jag sänder därför för kännedom en kopia av beslutet även till Finansdepartementet.