

Fråga om en kommun i besparingssyfte har kunnat besluta bl.a. om att verkställigheten av vissa beslut om bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS skulle upphöra under en tid

I september 2004 kom det till JO:s kännedom att Socialnämnden i Töreboda kommun vid ett sammanträde den 8 september 2004 hade beslutat om besparingar i budgeten för år 2004. I protokollet från nämndens sammanträde, § 125, anfördes under rubriken Ärende bl.a. följande.

Vid socialnämndens sammanträde 2004-05-26 togs frågan om innevarande års budget upp. Tidigare prognoser hade visat på betydande underskott. – – – Prognosen 2004-04-30 slutade på 2 500 000 kr.

På förvaltningens förslag gav socialnämnden uppdraget att ta fram underlag till besparingar samt konsekvensbeskrivningar till erhållen budgetram. (Sn § 88/04).

– – –

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde 2004-06-17, § 107, begära tilläggsanslag hos kommunfullmäktige med 4,1 miljoner kronor, motsvarande socialnämndens underskott i budgetprognos 2004-05-31.

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde 2004-08-30, § 51 att avslå socialnämndens begäran om tilläggsanslag samt klargjorde att socialnämnden själv har att fatta beslut för att anpassa sin verksamhet till av fullmäktige tilldelad budget.

Vid nämndens sammanträde förelåg en promemoria som är daterad den 4 juni 2004 och som hade upprättats av förvaltningschefen AA. I den angavs delar av nämndens verksamhetsområde inom vilka besparingar skulle kunna ske. För äldre- och handikappomsorgen angavs bl.a. att ”Inga beslut om ledsagning kommer att verkställas”. När det gällde LSS- och psykiatrienheten angavs bl.a. följande.

- Vissa beslut på korttids- och fritidshemmet Killingen kommer inte att kunna verkställas.
- Beslut om ledsagning kommer inte att kunna verkställas.

Nämnden fattade med utgångspunkt från promemorian följande beslut.

1. Socialnämnden beslutar om besparingar i 2004 års budget med undantag under stycket konsekvenser, punkterna:

- Uppstigning senarelagd eller inställd. De som kan gå upp själva får förbli i pyjamas/nattlinne och morgonrock.

- Utdragna måltider vid matning, där de som matas sist får kall mat, en personal matar alla.
 - Ingen extra bemanning vid vård i livets slutskede.
2. Uppföljning av besparingar ska ske till socialnämnden varje månad, verksamhetsmässigt och ekonomiskt.
 3. Beslutet gäller från och med 2004-09-13 och till årets slut.

JO beslutade att inhämta ett yttrande från Socialnämnden i Töreboda kommun om huruvida nämndens beslut den 8 september 2004 innebar att beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som nämnden, eller eventuellt domstol, tidigare hade fattat inte skulle gälla eller inte verkställas under tiden från den 13 september 2004 fram till årsskiftet 2004/05. För det fall beslutet innebar att tidigare fattade beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen eller insatser enligt LSS inte skulle gälla eller inte verkställas under den aktuella tiden, anmodades nämnden att redogöra för de rättsliga överväganden som den hade gjort när det gäller förutsättningarna för att ändra ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut (se bl.a. Regeringsrättens avgörande RÅ 2000 ref. 16) eller förordna att ett sådant beslut inte längre skulle verkställas.

Socialnämnden i Töreboda kommun anförde i ett yttrande följande.

Inledningsvis önskar socialnämnden framhålla att nämnden dels försökt få nödvändiga tilläggsanslag från kommunfullmäktige och dels överlämnat frågan om besparingar till fullmäktige för ställningstagande.

Socialnämndens begäran om tilläggsanslag och överlämnandet motiverades av nämndens bedömning att det var omöjligt att genomföra besparingar under återstoden av 2004 som anpassade verksamheten till av fullmäktige tilldelad budget. Till bakgrunden hör också att nämnden i motsvarande situationer under tidigare år fått tilläggsanslag exempelvis från de medel som disponeras av kommunstyrelsen för oförutsedda utgifter.

Kommunfullmäktiges beslut att avslå begäran om tilläggsanslag, särskilt i den del det innefattade ett klagande att socialnämnden själv har att fatta beslut för att anpassa sin verksamhet till budget, sågs av nämnden som en direkt anvisning från fullmäktige.

Genom sitt beslut den 8 september 2004 avsåg socialnämnden att ta ställning till den anvisade besparingen som sådan samtidigt som nämnden angav att vissa möjliga konsekvenser måste undantas. Meningen var däremot inte att igenom beslutet i detalj ta ställning till hur besparingen skulle genomföras.

Socialnämnden har därefter insett att innebörden av det ifrågasvarande beslutet är oklart och kan ifrågasättas i ett rättsligt perspektiv. Socialnämnden har därför genom ett nytt beslut den 29 september 2004 upphävt beslutet samt tydliggjort att beslut om insatser som den enskilde har beviljats och kommer att beviljas skall verkställas enligt gällande lagstiftning.

Nämnden har också i enlighet med sitt verksamhetsansvar enligt 6 kap. 7 § kommunallagen tagit initiativ till att ge ett uppdrag till socialförvaltningen att genomföra en granskning av om enskilda lidit rättsförluster genom det beslut som fattats av nämnden och åtgärder som har vidtagits av socialförvaltningen under tiden

den 13–29 september 2004, dvs. under den tid som det upphävda beslutet gällt. En preliminär slutsats är att beslutet inte inneburit några direkta effekter i verksamheten annat än i fråga om ledsagning. Exempelvis så har situationen på de särskilda boendena varit opåverkad. Inga enskilda har förvägrats rätten till insatserna korttidsvistelse eller fritidshem.

Såvitt gäller ledsagning kan följande konstateras. Fyra personer har ledsagning beviljad enligt socialtjänstlagen (SoL). 22 brukare har ledsagning beviljad enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Gemensamt för de som har ledsagning enligt SoL är att de beviljats 100 timmar per år. Av dem som beviljats ledsagning enligt LSS har 18 brukare beviljats visst antal timmar per år, två brukare har timmar beviljade för tio månader och två brukare har timmar beviljade för sex månader. En av de personer som har insatsen enligt SoL har under den aktuella tiden undantagits från det ifrågavarande beslutet då den personen är helt blind och det skulle ha inneburit allvarliga konsekvenser för honom. Samma gäller två personer som har insatsen enligt LSS och som hört av sig till förvaltningen och behövt ledsagning för att besöka vårdinrättningar.

Sammanfattningsvis har alltså samtliga som hört av sig eller som haft angelägna skäl för ledsagning undantagits från beslutet under den aktuella perioden. Det går givetvis inte helt att utesluta att brukare som avstått från att kontakta kommunen kan ha drabbats. Mot bakgrund av att besluten gäller för tid om ett år eller i övriga fall tio eller sex månader samt omfattar fri förfoganderätt för ett stort antal timmar har förhoppningsvis någon större rättsförlust inte uppkommit. De beviljade timmarna har inte gått förlorade genom socialnämndens beslut och de åtgärder som har vidtagits från förvaltningen. En närmare redovisning av resultatet av granskningen kan lämnas till Justitieombudsmannen när denna slutförts.

I ett beslut den 13 januari 2005 anförde *JO André* följande.

Beslut angående bistånd enligt socialtjänstlagen eller insats enligt LSS fattas av den eller de kommunala nämnder som svarar för kommunens socialtjänst och verksamhet enligt LSS. Ett beslut att avslå en ansökan om bistånd eller insats kan överklagas till förvaltningsdomstol. För det fall att domstolen bifaller överklagandet gäller beslutet omedelbart såvida domstolen inte har förordnat om annat eller en högre instans beslutat om inhibition.

En kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd enligt socialtjänstlagen eller en insats enligt LSS som någon är berättigad till enligt domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. Ett beslut om särskild avgift fattas av förvaltningsdomstol efter en ansökan av länsstyrelsen (se 16 kap. 6 a–6 d §§ SoL och 28 a–28 d §§ LSS). Det finns inte några bestämmelser om särskild avgift beträffande en kommuns underlåtenhet att verkställa ett beslut om bistånd eller insats som har fattats av ett kommunalt organ. I den delen kan jag hänvisa till ett betänkande som Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut nyligen har lagt fram, SOU 2004:118. Avsaknaden av bestämmelser om avgifter eller andra sanktioner innebär givetvis inte att kommunen har någon rätt att underlåta att verkställa sina egna beslut om bl.a. bistånd enligt socialtjänstlagen.

Ett beslut att bevilja någon bistånd enligt socialtjänstlagen eller en insats enligt LSS utgör ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut. Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut som den har fattat 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.

Frågan om det finns ytterligare fall då ett beslut om bistånd kan ändras till nackdel för en enskild har behandlats av Regeringsrätten 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 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.

Nämnden fattade den 8 september 2004 ett beslut om besparingar. I sitt yttrande till JO har nämnden anförut att den genom beslutet avsåg att ta ställning till den föreslagna besparingen som sådan samtidigt som nämnden angav att vissa möjliga konsekvenser måste undantas. Enligt remissyttrandet var det inte meningen ”att igenom beslutet, i detalj ta ställning till hur besparingen skulle genomföras”. I beslutet om besparingar anges inte uttryckligen att verkställigheten av vissa beslut skall upphöra. Mot bakgrund av vad som anfördes i den promemoria som låg till grund för beslutet, kan beslutet dock enligt min mening inte ges annan innebörd än att nämnden bl.a. gav förvaltningen ett uppdrag som innefattade en befogenhet att i enskilda fall avbryta verkställigheten av vissa beslut om bistånd och insatser. Såvitt kommit fram i ärendet gjorde även förvaltningen en sådan tolkning av beslutet.

Eftersom de medel som kommunfullmäktige hade tilldelat nämnden inte räckte till kostnaderna för verksamheten har nämnden befunnit sig i en svår situation. Nämnden har givetvis haft att anpassa verksamheten till de ekonomiska ramar som kommunfullmäktige har bestämt. Detta har emellertid inte inneburit att nämnden har kunnat fatta beslut om besparingar som lett till olagliga konsekvenser. Härvid skall framhållas att kommunfullmäktige inte genom föreskrifter eller beslut om medelstilldelning kan ålägga en nämnd att åsidosätta vad som följer av lagstiftningen på ett område.

Som framgår av det ovan anförda har det i förevarande fall inte funnits rättsliga förutsättningar för nämnden att generellt förordna att vissa beslut om insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS inte längre skulle verkställas. Oavsett hur man ser på de prioriteringar som nämnden har gjort när det gäller verksamheten och

förutsättningarna för att göra besparingar på olika områden har nämnden genom att likväl fatta ett beslut som haft en sådan innebörd grovt överträtt sina befogenheter.

Nämndens beslut om besparingar upphävdes efter en kort tid. De negativa konsekvenserna av besparingsbeslutet för de berörda enskilda kan därför antas ha varit begränsat och nämnden har gett socialförvaltningen i uppdrag att utreda om någon enskild lidit skada. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att fortsätta utredningen, utan jag låter saken bero med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda.

När socialförvaltningens granskning av konsekvenserna av nämndens besparingsbeslut är klar önskar jag erhålla en redovisning av resultatet av den.

En kopia av beslutet skickas till Länsstyrelsen i Västra Götalands län, sociala enheten, som har tillsyn över socialtjänsten i länet.

I en skrivelse som kom in till JO den 13 maj 2005 redogjorde socialförvaltningen för sin egen granskning av huruvida någon enskild hade lidit någon rättsförlust till följd av nämndens beslut. JO lade redogörelsen till handlingarna i ärendet.