

Fråga om det har funnits något kommunalt beslut om en taxa på vilket en kommunal nämnd har kunnat grunda ett uttag av vissa måltidsavgifter inom kommunens äldre- och handikappomsorg

I en anmälan till JO den 8 december 2003 klagade AA på Handikappnämnden i Karlskrona kommun. Han uppgav i huvudsak följande. Han är förälder till två funktionshindrade tonåriga barn. Den 28 november 2003 hade han fått information från kommunens handikappförvaltning om att handikappnämnden hade beslutat om ändrade avgifter för mat inom vissa verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) fr.o.m. den 1 januari 2004. Han hade inte känt till att ett sådant beslut hade diskuterats i kommunen. Enligt vad han nu hade fått veta hade beslutet fattats i augusti 2003. Han önskade JO:s granskning av om beslutet hade fattats på ett riktigt sätt och om det var tillåtet för kommunen att ta ut avgifterna.

Inledningsvis inhämtades från Karlskrona kommun handlingarna som rörde avgiftsändringarna. Därefter inhämtades ett yttrande från handikappnämnden. Yttrandet skulle avse huruvida det hade fattats något kommunalt beslut angående matavgifterna.

Handikappnämnden inkom med ett yttrande, vilket utgjordes av en tjänsteskrivelse undertecknad av förvaltningschefen BB. Denne lämnade den 16 mars 2004 också ett förtydligande av remissyttrandet per telefon. AA kommenterade remissyttrandet.

Till nämndens remissvar hade fogats handikappförvaltningens förslag till budget för år 2004 samt protokollsutdrag från handikappnämndens sammanträde den 27 augusti 2003 och kommunfullmäktiges sammanträde den 26–27 november 2003.

I protokollet från handikappnämndens sammanträde den 27 augusti 2003, § 63 ”Förslag till budget för handikappnämnden år 2004 samt planer för åren 2005–2006”, angavs bl.a. följande.

Handikappnämnden föreslår till kommunfullmäktige begära

[– –]

att godkänna i enlighet med bilaga E, upprättat förslag till taxor och avgifter för handikappnämnden år 2004.

[--]

Av det underliggande dokumentet med förvaltningens budgetförslag framgick bl.a. att förvaltningen föreslog ett helt nytt avgiftsuttag för mat som tillhandahölls barn i åldrarna 0–16 år i samband med *korttidsvistelse*. För barn över tolv år som hade insats i form av *korttidstillsyn* föreslogs en generell matavgift om 300 kr per barn och månad. Tidigare hade en avgift tagits ut för ”frukost, lunch och/eller middag”. Avgiften synes ha debiterats i efterhand utifrån utnyttjade måltider. Det systemet beskrevs som ”krångligt administrativt”. Vidare framgick att den förändrade avgiften beräknades inbringa 110 000 kr per år till kommunen jämfört med 20 000 kr år 2002. Båda ändringarna föreslogs träda i kraft den 1 januari 2004.

Av protokollet från kommunfullmäktiges sammanträde den 26–27 november 2003, § 133 ”Budget 2004 och plan 2005-2006 för Karlskrona kommun”, framgår att kommunfullmäktige, enligt kommunstyrelsens förslag, för handikappnämndens del bl.a. beslutade följande.

1. att tilldela handikappnämnden kommunbidrag om 178,5 miljoner kr år 2004,

[--]

2. (rätteligen ”5.”, JO:s anmärkning) att i övrigt anmoda handikappnämnden att bedriva verksamheten inom ovannämnda medelstillsättning i enlighet med angivna målsättningar.

I protokollets inledning anges vilka handlingar som utgjorde underlag för kommunfullmäktiges beslut, bl.a. en sammanställning av nämndernas förslag till budget med bilagor samt kommunstyrelsens förslag till budget.

JO beslutade att bereda Svenska Kommunförbundet tillfälle att inkomma med synpunkter på om kommunfullmäktiges beslut innefattar ett beslut om att godkänna nämndens förslag om taxa för matavgifterna. I ett yttrande som kom in den 6 maj 2004 anförde förbundet bl.a. följande.

Vid en genomgång av de översända handlingarna kan vi inte finna något underlag som visar att kommunfullmäktige beslutat i den aktuella taxefrågan.

Handikappnämnden har genom beslut 2003-08-27, § 63, föreslagit att kommunfullmäktige godkänner ett upprättat förslag till taxor och avgifter avseende nämndens verksamhet 2004. Det går dock inte att från de översända handlingarna se var detta förslag tar vägen i den fortsatta handläggningen.

Handikappnämndens förslag måste enligt 5 kap. 28 § kommunallagen ha passerat kommunstyrelsen för att fullmäktige skall kunna besluta i ärendet. Då några handlingar från kommunstyrelsen inte har översänts till oss kan vi inte uttala oss om styrelsen fått tillfälle att yttra sig över handikappnämndens förslag.

Fullmäktiges budgetbeslut 2003-11-26–27, § 133, innehåller för handikappnämndens del fem att-satser. Ingen av dem ger för en utomstående läsare information om att beslut fattats om att ändra vissa avgifter med anknytning till LSS-verksamheten. Förvaltningschefens uppgift 2004-03-16 till JO om att beslutet angående taxan fattats av fullmäktige vid budgetsammanträdet bekräftas inte av innehållet i våra tillgängliga handlingar.

Enligt 3 kap. 10 § kommunallagen skulle sådana avgifter/avgiftshöjningar

som ärendet avser i och för sig ha kunnat beslutas av handikappnämnden själv efter bemyndigande från fullmäktige. Detta beror på att ärendet inte är av sådan ekonomisk vikt att det täcks in av fullmäktiges exklusiva beslutanderätt enligt 3 kap. 9 § 2 p. kommunallagen. Förvaltningschefens uppgift om att fullmäktige genom beslut den 22 november 1996 delegerat till bl.a. handikappnämnden att fatta beslut om justering av avgifterna/taxorna med hänsyn till prisutvecklingen utgör ett begränsat bemyndigande till nämnden om indexering.

Rent generellt gäller att beslut om kommunala taxor/avgiftshöjningar ofta är inkluderade i fullmäktiges budgetbeslut för de olika nämnderna. I den mån som en nämnd getts befogenhet av fullmäktige att själv fatta beslut angående taxor/avgifter är det inte ovanligt att fullmäktiges budgetbeslut är utformat som det beslut som nu är föremål för JO:s bedömning. Nämnden tilldelas ett kommunbidrag av fullmäktige på intäktsidan varefter nämnden har att fatta ett eget beslut om kompletterande finansiering genom avgiftsjusteringar för att uppnå budgetbalans, jfr RÅ 1994 ref. 72.

Fullmäktiges beslut om kommunbidrag är vanligtvis villkorade av att nämnden uppfyller vissa allmänna målsättningar för verksamheten. Nämndens internkontroll och revisorernas granskning tar bl.a. sikte på nämndens måluppfyllelse gentemot fullmäktiges beslut. Den rättsliga grunden för denna typ av verksamhetsstyrning från fullmäktiges sida återfinns i 3 kap. 12 § och 15 § kommunallagen.

I det nu aktuella JO-ärendet bör enligt Kommunförbundet från kommunen inhämtas upplysningar om vad sista att-satsen ("att i övrigt anmoda ... målsättningar.") i fullmäktiges beslut 2003-11-26-27, § 133, innebär. Skälet är att dessa målsättningar juridiskt sett skulle kunna innehålla en befogenhet för nämnden att fatta egna taxebeslut.

Ärendet remitterades därefter på nytt till handikappnämnden. Nämnden inkom den 15 juni 2004 med ett yttrande i form av en tjänsteskrivelse, undertecknad av förvaltningschefen BB. I yttrandet anfördes i huvudsak följande (bilagorna här uteslutna, JO:s anmärkning).

Vi anser att avgiften är korrekt uttagen och att besluten är fattade på ett korrekt sätt. Dock medger vi att protokollen kunde varit mer tydliga.

Vi stödjer oss i vår tolkning på följande:

Redan 1996 gav kommunfullmäktige i Karlskrona kommun en delegationsrätt till samtliga nämnder att besluta om sådana avgiftsförändringar, som är en anpassning till allmän prisutveckling och som ej berör taxekonstruktionen, dock med undantag för vatten och avloppstaxan. Utdrag § 154 1996-11-27-28, bilaga 1.

Således borde handikappnämndens avgifter och förändringar över åren vara av den karaktären att de kan fastställas av handikappnämnden själva enligt ovan delegationsrätt från kommunfullmäktige.

I samband med ett arbete som påbörjades under 2002/2003, så har kommunfullmäktige antagit principer för omsorgstaxa avseende Karlskrona kommun. Underlaget baseras på det av äldrenämnden upprättade förslaget. Handikappnämnden har under våren 2003 tagit beslut om i princip samma tillämpning. Dock med undantag av motsvarande förändring inom särskilda boenden.

Kommunfullmäktige fastställde de förslagna avgifterna. Man gav även ett uppdrag till de båda nämnderna att ändringarna skall tillämpas från och med 1 oktober 2003. Vidare gav man ett ytterligare uppdrag till respektive nämnd, att i fortsättningen göra erforderliga tekniska ändringar i tillämpningsreglerna av omsorgstaxan. § 115 2003-08-28, bilaga 2, samt missiv till beslut bilaga 3.

I Handikappnämndens budgetarbete 2003 inför perioden 2004-06, så har nämnden i särskild bilaga E, specificerat de avgifter som skall gälla under

2004. Man tar även beslut om att låta kommunfullmäktige fastställa dessa. Handikappnämnden överlämnar sina budgethandlingar till kommunfullmäktige inkl. bilagor om vilka avgifter nämnden har för avsikt att tillämpa. I samband med att kommunfullmäktige skall fastställa budgeten för 2004 och plan 2005–2006, fattas besluten utifrån de förslag till beslut som Kommunstyrelsen gör.

I kommunstyrelsens förslag till beslut står följande att läsa:

”Mot bakgrund av bilagd budgetinformation avseende handikappnämndens budget hemställer kommunstyrelsen att kommunfullmäktige beslutar, att tilldela handikappnämnden kommunbidrag om 178,5 mkr 2004.”, bilaga 4.

Med den bilagda budgetinformationen avses i detta nämndernas förslag inkl. bilagor, samt nämndens protokoll avseende budget.

Vår tolkning av detta är att man tillstyrker nämndens förslag till budget för perioden och då även föreslagna avgifter. Vidare tar fullmäktige även beslut om ”att man anmodar nämnden att bedriva verksamheten inom ovannämnda medelstilleddning i enlighet med angivna målsättningar”.

Vi kan därmed konstatera att kommunfullmäktige fastställt nämndens förslag på avgifter i enlighet med nämndens förslag.

AA kommenterade remissvaret.

Föredraganden inhämtade kompletterande upplysningar vid telefonsamtal med BB, som bl.a. uppgav följande. Handikappnämndens andra remissyttrande (se ovan) skall förstås så att man i första hand gör gällande att nämnden har haft behörighet att besluta om de aktuella avgifterna genom fullmäktiges bemyndigande från 1996 att anpassa taxorna till den allmänna prisutvecklingen. I annat fall menar nämnden att fullmäktige har fattat beslut om avgifterna genom att anslå ett kommunbidrag, dvs. ett nettotillskott, om 178,5 mnkr. Fullmäktige har vid bestämmandet av bidragets storlek tagit hänsyn till de redovisade budgeterade intäkterna (i form av avgifter) och kostnaderna och på så sätt godkänt de föreslagna avgifterna.

JO inhämtade även från Karlskrona kommuns hemsida på Internet det avsnitt av dokumentet ”Karlskrona kommuns budget 2004 och planer 05–06” (s. 39–40) där underlaget för kommunstyrelsens förslag till budget och planer avseende handikappnämnden presenteras.

I ett beslut den 29 mars 2005 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering m.m.

I 19 § LSS anges att av dem som har hel ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller hel garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension eller hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller som har annan inkomst av motsvarande storlek får skäliga avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter tas ut enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader. Kommunen skall se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov.

I 20 § LSS anges att om någon som är under 18 år får omvårdnad i ett annat hem än det egna med stöd av denna lag, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning

bidra till kommunens kostnader för omvårdnaden. Kommunen får i sådana fall uppbära underhållsbidrag som avser barnet.

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

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

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

Frågan om det har fattats något kommunalt taxebeslut som har kunnat utgöra grund för debitering av matavgifter

I förarbetena till LSS anförts bl.a. att utgångspunkten bör vara att stöd och service som ges enligt lagen skall vara avgiftsfri, men att avgift för t.ex. måltid som serveras i samband med en insats bör kunna tas ut (prop. 1992/93:159 s. 99). Bestämmelserna i 19 och 20 §§ LSS får anses innebära att det i och för sig är möjligt för en kommun att ta ut de i ärendet aktuella avgifterna. En förutsättning för att avgifterna skall kunna debiteras är emellertid att de har fastställts i ett kommunalt taxebeslut. De båda remisserna till handikappnämnden har avsett frågan om, och i så fall när, kommunen har fattat ett sådant beslut angående de aktuella matavgifterna.

Handikappnämnden beslutade den 27 augusti 2003 att begära att fullmäktige bl.a. skulle godkänna föreslagna taxor och avgifter enligt en bilaga ”E” till dokumentet med nämndens budgetförslag. I bilagan specificeras flera olika avgifter, bl.a. avgifterna för mat i samband med insatser enligt LSS.

Redan det förhållandet att det i handikappnämndens beslut uttryckligen anges att det utgör ett *förslag* för kommunfullmäktige att ta ställning till talar mot att nämndens beslut skulle kunna anses vara ett taxebeslut. En förutsättning för att det skulle kunna ges sådan formell rättslig verkan är vidare att nämnden har haft behörighet att fatta beslut om taxor. Kommunfullmäktige måste i så fall genom ett tidigare beslut ha delegerat sin beslutanderätt till nämnden.

Som Svenska Kommunförbundet har framhållit i sitt yttrande talar utformningen av fullmäktiges budgetbeslut den 26–27 november 2003 i och för sig för att det skulle kunna finnas en sådan delegation. Av det som handikappnämnden har anfört och

av utredningen i övrigt har emellertid inte kommit fram annat än att nämnden endast har haft ett begränsat bemyndigande att anpassa befintliga avgifter inom nämndens verksamhetsområde till den allmänna prisutvecklingen. De avgiftsändringar som nu är i fråga är av mer genomgripande slag och kan enligt min mening inte anses omfattas av det bemyndigandet. Någon annan rätt för nämnden att fatta taxebeslut har inte visats föreligga.

Det som nämnden har tagit upp i sitt andra remissyttrande om den kommunala omsorgstaxan avser avgifter som utgår med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) och rör således en annan sak än den som behandlas här.

Det återstår då att behandla nämndens i andra hand framförda uppfattning, nämligen att kommunfullmäktiges budgetbeslut den 26–27 november 2003 utgör ett taxebeslut.

Efter att budgetärendet hade beretts av kommunstyrelsen beslutade kommunfullmäktige den 26–27 november 2003, i enlighet med kommunstyrelsens förslag, bl.a. att tilldela handikappnämnden 178,5 miljoner kr i kommunbidrag för 2004. Det framgår inte av protokollet om fullmäktige har tagit ställning till frågan om avgifter. Frågan behandlas inte heller i kommunstyrelsens förslag till beslut eller i underlaget till förslaget. Den omständigheten att det inte uttryckligen framgår av protokollet om fullmäktige har godkänt avgiftsändringen eller ej, utesluter inte den möjligheten att fullmäktige för sin del anser sig ha fastställt avgifterna. Kommunfullmäktige står inte under JO:s tillsyn. Jag är därför förhindrad att utreda saken genom att ställa frågor direkt till fullmäktige. Jag kan endast konstatera att beslutet, som det är formulerat, inte enligt ordalydelsen kan tolkas som att det innefattar ett ställningstagande vad gäller de aktuella avgifterna. En kommunmedlem som skulle vilja klaga på taxan för matavgifter skulle t.ex. svårligen kunna dra slutsatsen, genom att ta del av protokollet över fullmäktiges budgetbeslut, att det var detta beslut som skulle angripas.

Slutsatser och synpunkter

Jag finner sammanfattningsvis att det i högsta grad är tveksamt om det har funnits någon formell rättslig grund för att debitera de aktuella matavgifterna. Som framgått ovan har jag varit förhindrad att utreda hur kommunfullmäktige har sett på saken. Genom handikappnämndens båda remissyttranden, samt de kompletterande upplysningar som har inhämtats, har i varje fall framgått att inte heller nämnden har haft klart för sig genom vilket beslut som avgifterna skulle ha fastställts. Som framgår av det ovan redovisade remissvaret har nämnden gjort en ”tolkning” av hur fullmäktiges beslut skall uppfattas. Det är självfallet otillfredsställande att nämnden för sin del inte har kunnat entydigt klargöra på vilken grund debitering av avgifterna har skett.

Jag förutsätter att handikappnämnden framöver beaktar de synpunkter som jag här har framfört. Det kan avslutningsvis nämnas att jag vid min granskning av handlingarna har iakttagit att handikappnämnden vid sitt budgetsammanträde den

27 augusti 2003 framlade en mängd andra förslag till fullmäktige. De frågor som här har behandlats rörande oklar beslutsgång synes kunna göras gällande även beträffande de förslagen.