



# Beslutsgången vid nedläggningen av Vingen

Stadsrevisionen. Borås

Kortrapport

2020-11-16

20  
20

## Beslutsgången vid nedläggningen av Vingen

Stadsrevisionen har under våren 2020 uppmärksammat förhållandena omkring nedläggning av den dagliga verksamheten/sysselsättningen Vingen.

En tydlig beslutshierarki och delegation, avseende såväl politiker som tjänstemän, är viktig eftersom en transparent process för kommunens invånare möjliggör förtroende till kommunens verksamheter och möjlighet att överklaga fattade beslut. På så vis är det av principiell vikt hur Sociala omsorgsnämnden fattar beslut i frågor som rör bl.a. avveckling av verksamhet.

### Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att undersöka beslutsgången vid nedläggning av den dagliga verksamheten/sysselsättningen Vingen.

### Revisionskriterier

Revisionskriterier är Kommunallagen och övriga tillämpliga lagar och föreskrifter. Lokala styrdokument inom området och berörd nämnds reglemente och delegationsordning utgör också revisionskriterier.

### Granskningsansvariga

Granskningsansvarig är kommunal yrkesrevisor Andreas Ekelund granskningsmedarbetare är kommunal yrkesrevisor Samuel Kaufman.

### Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner vid Sociala omsorgsförvaltningen. Intervjuer har även genomförts med Stadsjurist vid Stadsledningskansliet. Intervjuade att tillställts rapportutkast för faktagranskning.

### Granskningsresultat

#### Verksamheten Vingen

Om du inte har möjlighet att få ett vanligt jobb på grund av funktionsnedsättning kan man ansöka om att börja i daglig verksamhet eller daglig sysselsättning som Sociala omsorgsförvaltningen i Borås tillhandahåller. Arbetsuppgifterna i verksamheten ska vara anpassade efter brukarens intressen, behov och förutsättningar. Exempel på arbetsuppgifter och aktiviteter är friskvård, musik, trädgårdsarbete, köks- och serviceuppgifter, sinnesupplevelser, återvinning av kläder och tillverkning och försäljning av

hantverk. Att delta i en daglig verksamhet eller sysselsättning ska vara både utvecklande, stimulerande och meningsfullt.<sup>1</sup>

Daglig verksamhet är en insats enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Daglig sysselsättning är en insats enligt socialtjänstlagen (SoL).

En av dessa dagliga verksamheter/sysselsättningar har varit Vingen.

### Beslut om avveckling

Den 24 februari 2020 beslutade Sociala omsorgsnämnden om en åtgärdsplan för att få nämndens ekonomi i balans.<sup>2</sup> Åtgärdsplanen innehöll en rad med åtgärder för att minska kostnader i olika verksamheter. Däribland daglig verksamhet/sysselsättning (område 3). Åtgärdsplanen angav att 3 090 tkr kunde sparas genom effektiviseringar inom daglig verksamhet/sysselsättning. Detta genom "Omorganisation m.m."<sup>3</sup> Det finns ingen information i beslutet om åtgärdsplanen om att den dagliga verksamheten Vingen föreslås läggas ned eller ska läggas ned.

Den 23 mars pausade Sociala omsorgsnämnden verkställigheten av insatsen daglig verksamhet i syfte att bidra till att begränsa spridningen av Covid-19. Beslutet gällde i en månad från och med 23 mars. Vid nämndens sammanträde 20 april beslutade nämnden att hålla verksamheten pausad/stängd tills vidare.<sup>4</sup>

Vid nämndsammanträde den 11 maj informerade förvaltningen nämnden om förvaltningens beslut att stänga/avveckla daglig verksamhet Vingen samt planer på att stänga daglig verksamhet Bageriet. I Protokoll framgår att de åtgärder som förvaltningen har fattat beslut om inom område 3, är nedläggningen av Vingens verksamhet inom daglig verksamhet/daglig sysselsättning. De 17 deltagarna hade efter enskilda samtal blivit erbjudna sysselsättning på andra enheter.<sup>5</sup>

Vid Kommunstyrelsens sammanträde den 25 maj 2020 avhandlades ett initiativärende som yrkade att Kommunstyrelsen agerade utifrån sin uppsynsplikt genom att granska besluten om nedläggning av de dagliga

<sup>1</sup> <https://www.boras.se/omsorgochstod/funktionsnedsattning/dagligverksamhetochdagligsysselsattning.4.10def705158499bf7c51bcb.html>

<sup>2</sup> Sociala omsorgsnämndens protokoll 2020-02-24 § 21.

<sup>3</sup> Sociala omsorgsnämndens handlingar 2020-02-24 – Åtgärdsplan för ekonomi i balans.

<sup>4</sup> Sociala omsorgsnämndens protokoll 2020-03-23 § 34. Sociala omsorgsnämndens protokoll 2020-04-20 § 51.

<sup>5</sup> Sociala omsorgsnämndens protokoll 2020-05-11 §§ 57-58.

verksamheterna Vingen och Bageriet. Detta för att se till att besluten gått rätt till och beretts i tillräcklig utsträckning. Kommunstyrelsen avlog initiativärendets yrkande.<sup>6</sup>

Vid Sociala omsorgsnämndens sammanträde den 8 juni beslutade nämnden att ha kvar daglig verksamhet Bageriet och inte avveckla verksamheten. Tre ledamöter i nämnden deltog inte i beslutet och lämnade en protokollsanteckning. Det finns inget beslut i protokollet från mötet som avser nedläggning av den dagliga verksamheten Vingen.<sup>7</sup>

Enligt uppgift från förvaltningen har ingen inkommit med önskemål om att klaga på nedläggningsbeslutet. Förvaltningen menar vidare att om någon enskild hade velat överklaga beslutet så hade det inte funnits något protokollfört beslut att överklaga, annat än möjligen nämndens beslut om åtgärdsplan för ekonomisk balans som fattades 24 februari 2020. Förvaltningen har sett beslutet om nedläggning av Vingen som ett verkställighetsbeslut utifrån nämndens beslut åtgärdsplan för ekonomi i balans.

Termen verkställighetsbeslut avser den typen av beslut tjänstemän i verksamheten fattar som en led i sitt praktiska arbete och inte som beslut med stöd av delegation från nämnden. Uttrycket har i rättspraxis getts en restriktiv tillämpning. Som sådana beslut har ansetts beslut där beslutsfattaren saknat möjlighet att göra självständiga bedömningar.<sup>8</sup>

### Kommunallagen

Frågor om kommunal delegation beskrivs på flera ställen i kommunallagen (KL). Grundläggande är att kommunfullmäktige, enligt 5 kap. 2 § KL, får uppdra en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket KL eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna. Dessa är:

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,

<sup>6</sup> Kommunstyrelsens protokoll 2020-05-25 § 216, initiativärende: Ska nämnder i Borås kunna delegera nedläggning av verksamheter?

<sup>7</sup> Sociala omsorgsnämndens protokoll 2020-06-08 § 70.

<sup>8</sup> Se ex. HFD 2011 ref. 7 och Prop. 1990/91:117 s 203.

6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller regionen, och
9. extra val till fullmäktige.

Nämnderna beslutar i frågor som delegerats till dem från Kommunfullmäktige och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna beslutar också i frågor som rör förvaltningen.

Enligt 6 kap 37-38 §§ KL Nämnder får i sin tur uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§ KL. Dock får enligt 6 kap. 38§ KL beslutanderätt inte delegeras när det gäller:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Bakgrunden till förbudet är att man velat markera att nämnden måste ha kvar ett övergripande ansvar för hela verksamheten och därför inte ska kunna delegera dessa för verksamheten särskilt viktiga frågor.<sup>9</sup>

Enligt 7 kap. 8 § KL ska nämnden besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 5 och 6 §§ ska anmälas till den. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap. KL.

### Sociala omsorgsnämndens delegationsordning

Sociala omsorgsnämndens delegationsordning innehåller ingen delegation som avser nedläggning, avveckling eller avslut av verksamheter.<sup>10</sup> Inget fattat delegationsbeslut om

<sup>9</sup> Prop. 1990/91:117 s 203

<sup>10</sup> Sociala omsorgsnämnden delegationsordning, fastställd 2019-11-28, reviderad 2020-09-21.

nedläggning av daglig verksamhet Vingen har anmälts till Sociala omsorgsnämnden under 2020. Beslutet har inte heller protokollförts särskilt. Sociala omsorgsnämnden har dock informerats om förvaltningens beslut om nedläggningen av Vingen vid sammanträde den 11 maj 2020.

### Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen har granskat beslutsgången vid nedläggningen av den dagliga sysselsättningen/verksamheten Vingen. Det är i slutändan rättsväsendets roll att ta ställning till om kommunala beslut som fattats är lagenliga. Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet. Möjligheten för enskilda att överklaga fattade beslut är en central del av rättssäkerheten och på så vis av principiellt stor vikt.

I ärendet om nedläggning av Vingen har anställda tjänstepersoner fattat nedläggningsbeslut baserat på ett uppfattat mandat utifrån den åtgärdsplan nämnden beslutat anta 24 februari 2020. Granskningen visar att åtgärdsplanen inte anger att den dagliga sysselsättningen/verksamheten Vingen ska läggas ned utan endast pekar på de besparingar som kan göras inom daglig verksamhet/sysselsättning genom ”*omorganisation m.m.*”. Stadsrevisionens bedömning är att nedläggningen av Vingen inte har beslutats om politiskt av Sociala omsorgsnämnden eller Kommunfullmäktige. Granskningen visar vidare att inget beslut om nedläggning av Vingen anmälts till nämnden som delegationsbeslut eller protokollförts särskilt. Sociala omsorgsnämndens delegationsordning innehåller heller ingen delegation som avser nedläggning, avveckling eller avslut av verksamheter.

Granskningen av beslutsgången i ärendet visar sammantaget att mycket talar för att beslutet om nedläggning av den dagliga verksamheten Vingen är en typ av beslut som inte kan delegeras till anställda tjänstepersoner enligt kommunallagen 7 kap. 5–8 §§. Detta eftersom det är ett beslut som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet i enlighet med kommunallagen 6 kap. 38 §.

Termen verkställighetsbeslut avser den typen av beslut tjänstemän i verksamheten fattar som en led i sitt praktiska arbete och inte som beslut med stöd av delegation från nämnden. Uttrycket har i rättspraxis getts en restriktiv tillämpning. Som sådana beslut har ansetts beslut där beslutsfattaren saknat möjlighet att göra självständiga bedömningar. Nedläggningen av Vingen har inte beslutats av nämnden utan bedömts som en åtgärd för en

ekonomi i balans av förvaltningen. Detta medför enligt Stadsrevisionens bedömning att beslutet inte heller kan ses som ett rent verkställighetsbeslut.

Enligt vad som framkommit i granskningen har det inte inkommit någon begäran eller något önskemål om att överklaga beslutet. Hade någon enskild velat överklaga nedläggningsbeslutet hade det inte funnits något beslut att överklaga. Det enda beslut som finns i dessa avseenden är Sociala omsorgsnämndens beslut om åtgärdsplan för ekonomi i balans vilket specifikt inte nämner nedläggning av Vingen.

### Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen har granskat beslutsgången vid nedläggningen av den dagliga sysselsättningen/verksamheten Vingen. Det är i slutändan rättsväsendets roll att ta ställning till om kommunala beslut som fattats är lagenliga. Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet. Möjligheten för enskilda att överklaga fattade beslut är en central del av rättssäkerheten och på så vis av principiellt stor vikt.

Granskningen visar sammantaget att mycket talar för att beslutet om nedläggning av den dagliga verksamheten Vingen är en typ av beslut som inte kan delegeras till anställda tjänstepersoner. Detta eftersom det är ett beslut som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet och därmed belagt med delegationsförbud i enlighet med kommunallagen.

Granskningen av beslutsgången i ärendet visar att nedläggningen av Vingen inte har beslutats om politiskt av Sociala omsorgsnämnden eller Kommunfullmäktige. Inget beslut i ärendet har heller fattats genom delegationsbeslut av förvaltningens tjänstepersoner. Beslutet kan inte heller ses som ett verkställighetsbeslut av förvaltningen. Hade någon velat överklaga nedläggningsbeslutet så hade det inte funnits något beslut att överklaga.

Sociala omsorgsnämnden behöver enligt Stadsrevisionens bedömning säkerställa att beslut fattas på ett behörigt sätt när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Åtgärderna är i Stadsrevisionens mening väsentliga för en transparent och behörig beslutsprocess som möjliggör för kommunens innevånare att överklaga fattade beslut och för Sociala omsorgsnämnden att ta det övergripande ansvaret för sina verksamheter.



BORÅS  
STAD

## STADSREVISIONEN

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 56 **E-post** [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)  
**Webbplats** [boras.se/stadsrevisionen](http://boras.se/stadsrevisionen)