



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**

Avd. 4

DOM
2024-09-09
Meddelad i Göteborg

Mål nr
13807-23

KLAGANDE

1. Torbjörn Alexandersson, 19721203-5559
2. Anna Roos, 19771023-2443
3. Bo-Gunnar Åkesson, 19490514-0374
4. Ingemar Steneteg

MOTPART

Hylte kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Hylte kommuns beslut 2023-11-14, dnr § 121

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

DET ÖVERKLAGADE BESLUTET

Fullmäktige i Hylte kommun har beslutat att anta Framtid Hyltes budgetförslag med tillhörande bilagor (räkenskaper, investeringar, nyckeltal KF och taxor).

YRKANDEN M.M.

Torbjörn Alexandersson, Anna Roos, Bo-Gunnar Åkesson och Ingemar Steneteg överklagar beslutet.

Torbjörn Alexandersson, Anna Roos och Bo-Gunnar Åkesson

Torbjörn Alexandersson, Anna Roos och Bo-Gunnar Åkesson yrkar att beslutet upphävs i den del det avser frågan att ställa om det särskilda boendet Höstro på Långaryd till trygghetsboende. De anför bland annat följande. Beslutet har inte kommit till på lagligt sätt. Frågan om ändring av det särskilda boendet till ett så kallat trygghetsboende har inte varit föremål för särskild beredning eller hanterats av berörd facknämnd, omsorgsnämnden eller fullmäktigeberedning. Det är vidare fråga om ett definitivt förslag och inte ett yrkande om utredning. Det är därför en ny fråga, som skulle ha utretts särskilt. Det saknas helt utredning om vad förändringen innebär för de personer som idag bor på Höstro, för medarbetarna, för kapaciteten på kommunens särskilda boenden, investeringskostnader, hur boendet skulle fungera och kriterier för att bo där. Förslaget att göra om ett särskilt boende till en annan vårdform/boendeform innebär en åtgärd av större vikt som ska föregås av utredning och beredning i facknämnd. Ett ärende av denna karaktär måste föregås av särskild beredning i facknämnd enligt 5 kap. 26 § kommunallagen, speciellt eftersom kommunen ännu inte har något trygghetsboende eller har fastställt hur ett sådant ska fungera och vilka som får bo där. Beredningskravet är därför inte uppfyllt.

Torbjörn Alexandersson, Anna Roos och Bo-Gunnar Åkesson har efter överklagandetidens utgång yttrat bland annat följande. I omsorgsnämndens handlingar och underlag till budgetdokumentet finns inte ett ord om vare sig trygghetsboenden eller att ställa om Höstro till ett sådant. Beslutet är inte ett generellt inriktningsbeslut som går att backa från efter utredning, utan ett uppdrag att verkställa. Förslaget blev känt på kommunstyrelsens arbetsutskott den 14 oktober 2023, en månad innan det klubbades igenom på fullmäktige. Ingen information lämnades till de boende eller medarbetare på Höstro, eller till ledamöter i omsorgsnämnden eller medarbetare på omsorgskontoret. Ärendet har inte beretts i behörig nämnd. Genom att baka in ärendet i budgetdokumentet har Framtid Hylte rundat flera demokratiska processer och principer.

Ingemar Steneteg

Ingemar Steneteg yrkar att beslutet upphävs i den del det handlar om 74 SBN Renhållningstaxa 2024 punkt 10.1 Slamtömning från enskilda anläggningar. Han anför bland annat följande. Taxan överstiger kommunens självkostnadspris. Kommunens taxa är mer än tre gånger högre än närliggande kommuners taxa.

Ingemar Steneteg har efter överklagandetidens utgång yttrat bland annat följande. Eftersom inte alla hushåll har slamtömning anser han att kommunen inte ska blanda ihop så olika verksamheter som slamtömning och sophämtning i självkostnadspriset. Kostnaden för en slamtömning i kommunen är 2 542 kr vilket är 1 500 kr över kommunens självkostnadspris. Det innebär att två tusen hushåll med enskild avloppsanläggning, förutom kostnaden för slamtömning, ska bidra med ca tre miljoner kronor till sophanteringen som alla i kommunen har. Gislaved, Halmstad, Falkenberg, Värnamo, Vaggeryd och Gnosjö kommuners slamtömningstaxor är nästan identiska. Kostnaden för slamtömning i kommunen är 2 542 kr, motsvarande kostnad i Gislaveds kommun är 840 kr. Entreprenören som sköter slamtömning i kommunen kostar ca 675 kr

per tömning, samma entreprenör tömmer i Gislaved och där kostar det ca 506 kr per tömning. Kommunen uppger att kostnaden för att hantera slammet från en enskild avloppsanläggning i det kommunala reningsverket är 150 kr. Om kostnaden i Gislaveds reningsverk är samma som i Hyltes innebär det att kvar till att betala kommunens administrationskostnad har kommunen 1 717 kr och Gislaveds kommun 184 kr. Kommunens slamtaxa är 150 procent över självkostnadspriset.

Kommunen uppger i sin kostnadsberäkning att entreprenadkostnaden är 1 700 tkr. Den rätta summan är 1 300 tkr, dvs 2 000 hushåll x 650 kr. Kommunens taxa för slamtömning är 2 542 kr och för sophämtning 2 678 kr. I förhållande till kommunens insatser per verksamhet är skillnaden i avgift på 136 kr helt orimlig. Kommunen uppger i sitt bemötande att kostnaden för slamverksamheten beräknas uppgå till 4 500 tkr. Därtill kommer ett beräknat underskott från tidigare år på 600 tkr. Det totala underskottet från tidigare år för renhållningen är 2 835 tkr. Med den höga avgift kommunen tagit ut tidigare år för slamtömningen är det helt uteslutet att någon del av tidigare års underskott ska belasta slamverksamheten.

En korrekt beräkning av kommunens kostnad för slamverksamheten är 1 050 kr per hushåll.

Vid granskning av samtliga fakturor mellan entreprenören och kommunen under ett antal månader finns ingen faktura som innehåller betalning för någon diverse tjänst kopplad till slamtömning. Kommunen borde kunna ge något exempel på dessa diverse tjänster och vilket belopp som är utbetalt till entreprenören för dessa tjänster. Kommunen har i tidigare svar lämnat en beräkning på kostnaden för slamtömningen som slutar på 5 100 tkr. De delsummor som kommunen angett i beräkningen har man inte på något sätt styrkt att de är riktiga. Då kommunens administrationskostnader för slamtömning är ca 10 gånger högre än närliggande kommuners, kan kommunen inte bara ange en

klumpsumma utan ska styrka hur man fått fram den summan, till exempel med fakturor, avtal och dylikt.

Hylte kommun

Hylte kommun anser att överklagandena ska avslås och anför bland annat följande.

Omställning av Höstro särskilda boende

Beslutet som fattats av fullmäktige är ett beslut om antagande av budget. Detta beslut har beretts av kommunstyrelsen inför beslut i fullmäktige och även i samtliga nämnder. Underlag från omsorgsnämnden och andra nämnder är med i ärendet. Beslutet från fullmäktige är ett beslut grundat i budgethänseende och syftar till att uppnå en hållbar ekonomisk utveckling och att på sikt ge kommunen förutsättningar till en budget i balans. Mot denna bakgrund har fullmäktige valt att, genom ett generellt inriktningsbeslut, ge omsorgsnämnden i uppdrag att omställa Höstro särskilda boende till ett trygghetsboende. Ett sådant inriktningsbeslut förutsätter dessutom för sitt genomförande att omsorgsnämnden, i egenskap av verksamhetsansvarig nämnd, utreder frågan vidare utifrån praktisk hantering och fattar slutligt beslut i verksamhetsförändringen.

Frågan om tillgängliga boendeformer för äldre i kommunen är till lika stor del en fråga om bostadsförsörjning och övergripande samhällsplanering som det är en fråga om lagstadgad äldrevård. Ärendet är berett av behörig nämnd. Ärendet har handlagts av både omsorgsnämnden och kommunstyrelsen. Kommunen anser dock att kommunstyrelsen ensam är behörig att bereda ärendet utifrån ärendets nuvarande karaktär på övergripande och samhällsplanerande nivå.

Omständigheten att frågan om Höstro tillkommit i ärendet först i kommunstyrelsen är inte skäl nog för att återremittera ärendet till omsorgsnämnden.

Kommunallagen uppställer inga krav på återremittering. Ärendet Resultat- och ekonomiska plan PEP 2024–2027 Hylte kommun har avgjorts i behörig och demokratisk ordning av folkvalda förtroendevalda i kommunfullmäktige.

Renhållningstaxa

De taxor som är antagna i beslutet är beräknade utifrån självkostnadsprincipen. Självkostnaden avser inte kostnaden för den enskilda prestationen, utan de samlade kostnaderna för verksamheten. Sett över en treårsperiod så ska resultatet för verksamheten vara plus minus noll. Under de senaste åren har avfallsverksamhetens kostnader präglats av höga indexregleringar och generella kostnadsökningar kopplade till läget i omvärlden. Då taxorna inte ökat i motsvarande grad har verksamheten gått med underskott. Nämndens förslag till taxeregleringar för att komma i balans har tagits stegvis och inför 2024 bedöms taxorna vara i balans och tidigare års underskott reglerade. Avfallstaxorna följer Avfall Sveriges vägledning till konstruktion av avfallstaxa (2022:15). Att närliggande kommuner har lägre taxa är inte något som kan beaktas utifrån taxehänsyn och självkostnadsprincipen. Olikheten mellan kommunerna kan grunda sig i bland annat andra förutsättningar sett till invånarantal, yta och administrativa upplägg såsom interkommunal samverkan.

För slamtömning finns en tömningsavgift och en behandlingsavgift (vilken i taxan för 2024 byter namn till grundavgift). Grundavgiften är en årsavgift oberoende av tömningsintervallet. Den ska täcka viss centraladministration, licenser och IT-program som är fasta årliga kostnader. I kommunen finns det ca 2 000 brunnar som slamtöms årligen. Kommunen tar ut en avgift på 1 320 kr per tömd brunn, vilket ger en total intäkt på ca 2 600 tkr. Grundavgiften är på 1 222 kr för år 2024 och ska täcka årliga fasta kostnader samt finansiera del av tidigare års underskott. Totala intäkter för grundavgift beräknas till ca 2 500 tkr. Slamverksamhetens kostnader för 2024 beräknas uppgå till 4 500 tkr. Vid tillfället av beräkning av taxorna beräknades slamverksamhetens underskott från tidigare år uppgå till 600 tkr.

Entreprenörskostnaden rör sig inte enbart om en fast kostnad per brunn på 650 kr utan utgörs av en samlad kostnad för diverse tjänster som entreprenören utför kopplat till slamtömning. En kalkyl som grundar sig på en fast kostnad per brunn blir därför missvisande. Avfallsverksamheten utgår ifrån kalkylerade nödvändiga kostnader och sätter avgifter därefter. Då indexeringar kan avvika från dessa kalkyler kan resultatavvikelser uppstå i såväl positiv som negativ riktning under enskilda år. Eventuella överskott och underskott ska regleras under efterföljande treårsperiod.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Omständigheter som anförts efter överklagandetidens utgång

Torbjörn Alexandersson, Anna Roos och Bo-Gunnar Åkesson har anført bland annat att kommunen genom att baka in ärendet i budgetdokumentet har rundat flera demokratiska processer och principer.

Vidare har Ingemar Steneteg anført bland annat att kommunen har blandat ihop olika verksamheter som slamtömning och sophämtning i självkostnadspriset, att det i förhållande till kommunens insats per verksamhet är en orimlig skillnad i avgift mellan slamtömning och sophämtning samt att det mot bakgrund av den höga avgift kommunen tagit ut tidigare år för slamtömning är uteslutet att någon del av tidigare års underskott ska belasta slamverksamheten.

Dessa omständigheter har dock åberopats först efter överklagandetidens utgång och kan inte anses utgöra endast förtydliganden eller preciseringar av de omständigheter som åberopats inom överklagandetiden. Dessa omständigheter kan därför enligt 13 kap. 7 § kommunallagen inte beaktas av förvaltningsrätten i detta mål.

Förvaltningsrättens bedömning

Ett överklagat beslut ska upphävas, om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning (13 kap. 8 § första stycket kommunallagen).

Förvaltningsrättens prövning i detta mål är begränsad till en prövning av om det överklagade beslutet är olagligt eller inte har kommit till på lagligt sätt enligt bestämmelserna i 13 kap. 8 § första stycket kommunallagen. Förvaltningsrätten får alltså inte pröva det överklagade beslutets lämplighet och inte heller sätta annat beslut i dess ställe. Omständigheter som inte hänför sig till någon av de fyra prövningsgrunderna kan inte beaktas vid förvaltningsrättens prövning.

Det är de klagande som ska visa att beslutet är olagligt enligt någon av grunderna i 13 kap. 8 § första stycket kommunallagen.

Beredningen

I den av kommunfullmäktige antagna budget 2024–2027 anges att kommunfullmäktige ger omsorgsnämnden i uppdrag att ställa om Höstro till trygghetsboende samt konkretisera såväl en övergång från särskilt boende till trygghetsboende som innehåll på Höstro.

Torbjörn Alexandersson, Anna Roos och Bo-Gunnar Åkesson har anfört att beslutet att ställa om det särskilda boendet Höstro i Långaryd till trygghetsboende inte har varit föremål för särskild beredning eller hanterats av berörd facknämnd i enlighet med 5 kap. 26 § kommunallagen.

I 5 kap. 26 § kommunallagen anges att innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår bland annat följande. Syftet med beredningen är att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Det är fullmäktige som bestämmer vilka nämnder som ska delta i beredningen av ärendena. Urvalet måste dock ske på saklig grund. Styrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen och ytterst ansvarig för beredningen av alla ärenden. Vilken eller vilka nämnder i övrigt som bör delta i beredningen beror på det aktuella ärendet. En nämnd bör i normalfallet alltid få yttra sig i ett ärende som berör nämndens verksamhetsområde, detta gäller särskilt om nämnden ansvarar för en obligatorisk verksamhet. Om det finns skäl för det, kan fullmäktige nöja sig med att låta endast en nämnd vars verksamhetsområde berörs bereda ett ärende utöver styrelsen som alltid får tillfälle att yttra sig (prop. 2016/17:171 s. 340 och prop. 1990/91:117 s. 184).

Bestämmelsen i 5 kap. 26 § kommunallagen ställer inte några krav på beredningens omfattning och kvalitet utan det är kommunfullmäktige som avgör om beredningen i ett visst ärende har gett ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut. Förvaltningsrätten konstaterar att kommunens resultat- och ekonomisk plan 2024–2027 har beretts i berörda nämnder, bland annat omsorgsnämnden vid sammanträde den 29 augusti 2023. Det har inte av utredningen i målet kommit fram stöd för att frågan om trygghetsboendet omfattades av det material som omsorgsnämnden behandlade. Kommunens budget, inklusive uppdraget till omsorgsnämnden om att ställa om Höstro till ett trygghetsboende, har därefter beretts av kommunstyrelsen den 7 november 2023. Kommunen har anfört att den övergripande frågan om kommunens boenden är en fråga som hänför sig till kommunstyrelsen verksamhetsområde. Det har inte kommit fram skäl för förvaltningsrätten att ifrågasätta denna uppgift. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att kommunfullmäktige har bedömt att beredningen varit

tillräcklig för att kunna fatta beslut. Det överklagade beslutet har beretts i berörda nämnder, den specifika frågan om Höstro har beretts av nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör och fullmäktige har bedömt att beredningen varit tillräcklig för att kunna fatta beslut. Förvaltningsrätten bedömer sammantaget att det Torbjörn Alexandersson, Anna Roos och Bo-Gunnar Åkesson anfört inte visar att beslutet kan upphävas på grund av bristande beredning.

Torbjörn Alexandersson, Anna Roos och Bo-Gunnar Åkesson har till stöd för sin talan i övrigt åberopat lämplighetsgrunder, som förvaltningsrätten inte kan pröva inom ramen för en laglighetsprövning.

Vad Torbjörn Alexandersson, Anna Roos och Bo-Gunnar Åkesson har anfört visar alltså inte att beslutet strider mot någon av de tidigare angivna prövningsgrunderna. Deras överklaganden ska därför avslås.

Självkostnadsprincipen

Av kommunens beslutade budgetdokument framgår under rubriken *16 Taxor* att taxor fastställs enligt underlag från nämnderna och kommunstyrelsen. Av utredningen i målet framgår att samhällsbyggnadsnämnden vid sammanträde den 27 september 2023 beslutat att föreslå kommunfullmäktige att anta föreliggande förslag till renhållningstaxa för år 2024.

Ingemar Steneteg har – inom överklagandetiden – i huvudsak anfört att kommunens beslut om renhållningstaxa avseende slamtömning från enskilda anläggningar strider mot lag eftersom taxan överstiger kommunens självkostnadspris och att kommunens taxa är mer än tre gånger högre än närliggande kommuners taxa.

Kommunens rätt att meddela renhållningstaxa regleras i 27 kap. 4–5 §§ miljöbalken. Den så kallade självkostnadsprincipen framgår av 2 kap. 6 § kommunallagen, vilken stadgar att en kommun inte får ta ut högre avgifter än

vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Av förarbetena till bestämmelsen i kommunallagen framgår bland annat följande. Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har således inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen. Inte heller får kostnaderna för flera verksamheter läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Omständigheter som kan ha betydelse för avgränsningen av vad som i självkostnads-hänseende är en verksamhet är bland annat i vad mån verksamheten omfattas av särskild lagstiftning, om den riktar sig till olika kategorier av medlemmar, om avgifterna bestäms kommun- eller regionsövergripande - vilket bör vara huvudregeln - eller på annat sätt samt vilket organisatoriskt och driftsmässigt samband som råder mellan olika uppgifter. Rent allmänt kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. En självkostnads-kalkyl bygger ofta på osäkra antaganden. Det är därför inte realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter. Ett överuttag av avgifter bör därför kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid (prop. 2016/17:171 s. 302–303 och prop. 1993/94:188 s. 86).

Att renhållningstaxan blivit högre eller att kommunens renhållningstaxa är högre än närliggande kommuners taxor visar enligt förvaltningsrättens mening inte att kommunens beslutade renhållningstaxa strider mot självkostnadsprincipen. Kommunen har i sitt yttrande redovisat den självkostnads-kalkyl som legat till grund för avgiften. Förvaltningsrätten bedömer att det inte kommit fram skäl att ifrågasätta kalkylen. Vidare har Ingemar Steneteg inte lämnat in

några handlingar till stöd för att kommunens beslutade avgift strider mot självkostnadsprincipen. Förvaltningsrätten bedömer sammantaget att det Ingemar Steneteg anfört inte visar att kommunens beslutade renhållningstaxa avseende slamtömning överstiger kommunens kostnader för verksamheten. Ingemar Steneteg har i övrigt åberopat lämplighetsgrunder, som förvaltningsrätten inte kan pröva inom ramen för en laglighetsprövning. Vad Ingemar Steneteg har anfört visar alltså inte att beslutet strider mot någon av de tidigare angivna prövningsgrunderna. Hans överklagande ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

David Ankerson
Rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Erica Farberger och Anna Rehnberg deltagit.

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Nora Berthelsen.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.