Till Kammarrätten i Göteborg

Överklagande av Förvaltningsrättens i Göteborg dom i mål nr 5502-26

Klagande

Henrik Harlitz, Vänersborg.

Stefan Kärvling, Vänersborg.

Motpart

Vänersborgs kommun

Överklagat avgörande

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 17 november 2026 i mål nr 5502-26.

Saken

Laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) av Kommunfullmäktiges i Vänersborgs kommun beslut den 22 april 2026, § 61, dnr KS 2026/67.

1. Yrkanden

Klagandena yrkar att Kammarrätten, med ändring av Förvaltningsrättens dom i mål nr 5502-26, upphäver kommunfullmäktiges beslut den 22 april 2026, § 61, i den del beslutet innebär att socialnämnden ska fullfölja förvaltningens tidigare förslag om att vakanshålla Sörbygården.

Grund för yrkandet

Kommunfullmäktige har genom den aktuella beslutspunkten överskridit sina befogenheter enligt 13 kap. 8 § första stycket 3 kommunallagen (2017:725). Beslutet innebär ett ingripande i socialnämndens ansvars- och beslutsområde och innebär att fullmäktige tar ställning till en konkret verksamhetsåtgärd som enligt kommunens reglementen och kommunallagens ansvarsfördelning ankommer på socialnämnden.

2. Skäl för prövningstillstånd

Prövningstillstånd bör meddelas med stöd av 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) andra stycket 1 och 3.

2.1 Det finns anledning att betvivla riktigheten av Förvaltningsrättens avgörande

Förvaltningsrättens bedömning av kompetensfördelningen mellan kommunfullmäktige och socialnämnden är otillräckligt underbyggd.

Domstolen konstaterar på sidan 10 i domen att fullmäktige inte kan besluta i frågor som rör en nämnds egen förvaltande verksamhet. Domstolen hänvisar därvid till prop. 2016/17:171 s. 444. Därefter konstaterar domstolen emellertid, utan någon närmare analys av beslutets konkreta innehåll, att fullmäktiges uppmaning till socialnämnden att fullfölja förvaltningens tidigare förslag inte innebär att fullmäktige har beslutat i en fråga som rör nämndens egen förvaltande verksamhet.

Den avgörande frågan är emellertid just om fullmäktige genom sitt beslut har ingripit i socialnämndens självständiga ansvar för verksamhetens bedrivande.

Förvaltningsrätten har inte analyserat beslutets faktiska innebörd i förhållande till den ansvarsfördelning som följer av kommunallagen och socialnämndens reglemente. Domstolen har inte heller tillmätt socialnämndens redan fattade beslut den 26 mars 2026 den betydelse som detta måste anses ha vid bedömningen.

Det finns därför anledning att betvivla riktigheten av Förvaltningsrättens avgörande.

2.2 Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas

Målet aktualiserar en principiellt viktig fråga om gränsen mellan kommunfullmäktiges övergripande styrning och nämndernas självständiga ansvar för den löpande förvaltningen. Frågan är särskilt relevant när fullmäktige genom ett formellt beslut använder formuleringar som ”uppmanar” för att påverka en nämnds konkreta verksamhetsbeslut, samtidigt som fullmäktige fattar ekonomiska beslut som förstärker uppmaningens praktiska styrverkan.

Det behövs vägledning om var gränsen går mellan fullmäktiges rätt att besluta om mål, riktlinjer och ekonomiska ramar och dess möjlighet att ingripa i en nämnds konkreta verksamhetsbedömningar. Frågan har betydelse långt utöver det nu aktuella ärendet och motiverar därför prövningstillstånd även på denna grund.

3. Bakgrund och relevanta omständigheter

Kommunfullmäktige beslutade den 22 oktober 2025 att socialnämnden skulle fastställa en åtgärdsplan för att nå balans mot beslutad budgetnivå.

Socialnämnden fastställde sin åtgärdsplan den 18 december 2025. Den 18 februari 2026 återremitterade kommunfullmäktige ärendet. En av återremissens uttryckliga utgångspunkter var att säkerställa att nödvändiga platser i särskilt boende skulle finnas tillgängliga fram till dess att planerade boenden var färdigställda och i drift.

Den 26 mars 2026 behandlade socialnämnden återremissen och fattade bland annat följande beslut:

1. Socialnämnden bedömde att det fanns ett faktiskt behov av nuvarande antal platser i särskilt boende fram till år 2029, då ett nytt boende beräknades kunna tas i drift.
2. Socialnämnden bedömde att erforderliga brandskyddsåtgärder i Sörbygården behövde verkställas utan dröjsmål. För detta ändamål skulle medel äskas alternativt omfördelas inom socialnämndens egen budget.

Socialnämnden tog således ställning till såväl platsbehovet som brandskyddsåtgärderna. Nämnden ställde sig inte bakom socialförvaltningens tidigare förslag att vakanshålla Sörbygården.

Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 22 april 2026 behandlades socialnämndens svar på återremissen. Under sammanträdet lade företrädare för S, C, KD och MP fram ett tilläggsyrkande. Fullmäktige biföll yrkandet, som innebar att socialnämnden inte kunde räkna med ytterligare budgetmedel under 2026 för brandskyddsåtgärder i Sörbygården. Fullmäktige uppmanade dessutom socialnämnden att fullfölja socialförvaltningens tidigare förslag att omgående och tills vidare vakanshålla Sörbygården av boende.

Det är denna del av fullmäktiges beslut som överklagandet avser.

4. Utveckling av grunderna för överklagandet

4.1 Kommunfullmäktige har överskridit sin kompetens

Enligt 6 kap. 3 § kommunallagen beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Av 6 kap. 6 § kommunallagen följer att varje nämnd inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Nämndernas självständiga ansvar är således inte obegränsat. Fullmäktige har rätt att besluta om övergripande mål, riktlinjer, organisation och ekonomiska ramar. Det innebär dock inte att fullmäktige fritt kan överta nämndernas ansvar för konkreta verksamhetsbeslut. Förarbetena till kommunallagen är tydliga på denna punkt. Av prop. 2016/17:171 s. 444 framgår att fullmäktige inte kan besluta i frågor som rör en nämnds egen förvaltande verksamhet eller som enligt lag ska beslutas av en nämnd.

Det är mot denna rättsliga bakgrund som fullmäktiges beslut den 22 april 2026 måste bedömas.

Det avgörande är inte att fullmäktige behandlade ett ärende om ekonomi i balans. Det avgörande är vad fullmäktige faktiskt beslutade.

Fullmäktige begränsade sig inte till att besluta om socialnämndens ekonomiska ramar eller ange övergripande mål för verksamheten. Fullmäktige pekade i stället ut en bestämd verksamhet, Sörbygården, och angav vilken konkret åtgärd socialnämnden skulle vidta: att omgående och tills vidare vakanshålla boendet.

Detta är ett konkret ställningstagande till hur äldreomsorgen ska bedrivas och hur en viss del av nämndens verksamhet ska organiseras. Det är därmed fråga om ett ingripande i nämndens eget förvaltande verksamhetsområde.

4.2 Socialnämnden hade redan fattat ett annat beslut

En särskilt viktig omständighet är att socialnämnden redan den 26 mars 2026 hade behandlat frågan och fattat ett uttryckligt beslut.

Nämnden bedömde att det fanns ett faktiskt behov av nuvarande antal platser i särskilt boende fram till 2029. Nämnden beslutade också att nödvändiga brandskyddsåtgärder skulle genomföras utan dröjsmål och att finansieringen skulle lösas genom äskande eller omfördelning inom nämndens egen budget.

Detta var socialnämndens ställningstagande efter att ärendet hade återremitterats av fullmäktige. Det är därför missvisande att, som kommunen gjort och som Förvaltningsrätten i huvudsak accepterat, beskriva fullmäktiges beslut som en uppmaning att följa ett förslag som socialförvaltningen tidigare hade presenterat. Socialförvaltningens förslag och socialnämndens beslut är två olika saker.

Förvaltningen hade tidigare föreslagit vakanshållning. Socialnämnden hade därefter behandlat frågan och gjort en annan bedömning.

När fullmäktige den 22 april uppmanade nämnden att fullfölja just det tidigare förvaltningsförslaget innebar det i praktiken att fullmäktige satte förvaltningens tidigare bedömning framför socialnämndens eget, nyligen fattade beslut. Fullmäktige ersatte därmed nämndens självständiga verksamhetsbedömning med sin egen. Detta är något helt annat än att fullmäktige följer upp en nämnds ekonomi eller kräver att nämnden redovisar åtgärder för att nå budgetbalans.

Förvaltningsrätten har inte analyserat denna avgörande omständighet.

4.3 Socialnämndens reglemente bekräftar ansvarsfördelningen

Av 6 kap. 44 § kommunallagen följer att fullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

I socialnämndens reglemente, i den lydelse som gällde vid tidpunkten för det överklagade beslutet, anges i 3 §:

”Nämnden ansvarar för att dess verksamhet är ändamålsenlig med hänsyn till av kommunfullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.”

Reglementet anger vidare att socialnämndens ansvar omfattar socialtjänstområdet och att nämnden ansvarar för verksamheten inom sitt område.

Reglementet tydliggör således den ansvarsfördelning som också följer av kommunallagen:

- Kommunfullmäktige fastställer mål och styrning.
- Socialnämnden ansvarar för verksamheten inom sitt område och för att den bedrivs ändamålsenligt.

Reglementet åberopas inte som en självständig begränsning av fullmäktiges lagstadgade befogenheter. Fullmäktige kan naturligtvis ändra ett reglemente inom de ramar som kommunallagen medger. Reglementet är däremot av betydelse när det ska bedömas hur fullmäktige självt har valt att organisera kommunens verksamhet och fördela ansvaret mellan de kommunala organen.

Fullmäktige hade inte ändrat socialnämndens reglemente när det fattade det överklagade beslutet. Det fanns således inte något nytt beslut om att förändra den ansvarsfördelning som reglementet anger.

Det överklagade beslutet innebar i stället att fullmäktige, inom ramen för ett ärende om ekonomisk åtgärdsplan, gick in i en konkret verksamhetsfråga som enligt den gällande ansvarsfördelningen ankom på socialnämnden.

Förvaltningsrätten har inte alls analyserat hur dess bedömning förhåller sig till socialnämndens reglemente.

Detta är en påtaglig brist i domstolens prövning av kompetensfrågan.

4.4 Fullmäktiges budgetmakt ger inte obegränsad rätt att styra verksamheten

Förvaltningsrätten hänvisar på sidan 11 i domen till att fullmäktige enligt kommunallagen beslutar om budget och andra viktiga ekonomiska frågor. Det är riktigt. Klagandena ifrågasätter inte fullmäktiges rätt att besluta om kommunens budget eller att avslå en begäran om ytterligare budgetmedel. Men denna beslutanderätt måste hållas isär från nämndernas ansvar för verksamhetens konkreta bedrivande.

Om varje verksamhetsbeslut som har ekonomiska konsekvenser automatiskt skulle betraktas som en budgetfråga skulle gränsen mellan fullmäktiges och nämndernas ansvarsområden i praktiken förlora sin betydelse.

Det finns också anledning att uppmärksamma 5 kap. 4 § kommunallagen. Bestämmelsen ger fullmäktige möjlighet att i samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för fastställda riktlinjer. Den bestämmelsen innebär emellertid inte att fullmäktige har en obegränsad rätt att i vilket ärende som helst överta nämndens konkreta verksamhetsbedömningar.

Det överklagade beslutet fattades inte som ett sådant tydligt avgränsat uppdrag att genomföra en viss verksamhet inom ramen för särskilt fastställda riktlinjer. Det var i stället fråga om ett tilläggsyrkande i ett ärende om återrapportering av en åtgärdsplan, genom vilket fullmäktige pekade ut en konkret driftsåtgärd i en bestämd verksamhet.

Det är också viktigt att uppmärksamma att socialnämnden i sitt beslut den 26 mars redan hade angett hur brandskyddsåtgärderna i Sörbygården skulle finansieras: genom äskande eller omfördelning inom den egna budgeten. Fullmäktiges beslut att neka ytterligare budgetmedel innebar därför inte i sig att vakanshållning var den enda möjliga åtgärden. Socialnämnden hade angett ett alternativ inom den tilldelade budgetramen.

När fullmäktige därutöver uppmanade nämnden att fullfölja vakanshållningen begränsade fullmäktige nämndens handlingsutrymme i en konkret verksamhetsfråga. Det är denna kombination av ekonomiskt ställningstagande och konkret verksamhetsanvisning som måste bedömas.

Fullmäktiges rätt att besluta om ekonomiska ramar kan inte utan vidare användas som grund för att överta nämndens ansvar för hur verksamheten ska bedrivas inom dessa ramar.

4.5 Formuleringen ”uppmanar” förändrar inte beslutets faktiska innebörd

Förvaltningsrätten fäster vikt vid att fullmäktige endast uppmanade socialnämnden att fullfölja förvaltningens tidigare förslag. Det är enligt klagandena inte en tillräcklig grund för att bedöma beslutets laglighet. Det är beslutets faktiska innehåll och funktion som måste vara avgörande, inte vilket verb som används.

Uppmaningen:

- antogs som en del av ett formellt beslut av kommunfullmäktige,
- riktades till en bestämd nämnd,
- avsåg en namngiven verksamhet och fastighet,
- angav en konkret åtgärd, nämligen att omgående och tillsvidare vidare vakanshålla boendet,
- och kombinerades med ett ekonomiskt ställningstagande som direkt berörde den aktuella verksamheten.

Detta är inte ett allmänt politiskt uttalande om äldreomsorgens framtida inriktning. Det är en konkret handlingsanvisning i en fråga som socialnämnden redan hade behandlat och avgjort på ett annat sätt.

Det saknar därför avgörande betydelse att fullmäktige valt att använda formuleringen ”uppmanar”.

Om en sådan formulering skulle vara tillräcklig för att undgå kommunallagens kompetensfördelning skulle bestämmelserna om nämndernas självständiga förvaltningsansvar kunna kringgås genom en rent språklig konstruktion.

Förvaltningsrätten borde ha prövat beslutets materiella innebörd och dess faktiska styrverkan.

4.6 Bristande beredning – tilläggsyrkandet innebar ett nytt sakligt ställningstagande

Enligt 5 kap. 26 § kommunallagen ska ett ärende innan det avgörs av fullmäktige ha beretts av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Av 5 kap. 15 § följer att kallelsen ska innehålla uppgift om de ärenden som ska behandlas. Vidare anges i 5 kap. 57 § att ordföranden ska vägra att lägga fram ett förslag till beslut om ordföranden anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks.

Förvaltningsrätten konstaterar att ärendet om socialnämndens åtgärdsplan hade beretts i flera omgångar. Domstolen drar därav slutsatsen att det överklagade beslutet hade beretts i tillräcklig omfattning.

Den bedömningen tar emellertid inte tillräcklig hänsyn till vad tilläggsyrkandet faktiskt innebar.

Det är riktigt att socialnämndens åtgärdsplan hade behandlats och att frågan om Sörbygården hade förekommit i det tidigare underlaget. Men socialnämnden hade den 26 mars uttryckligen tagit ställning för att behålla nuvarande antal platser fram till 2029 och genomföra erforderliga brandskyddsåtgärder.

Det tilläggsyrkande som sedan lades fram i fullmäktige innebar ett nytt sakligt ställningstagande. Det innebar dels ett särskilt ekonomiskt ställningstagande beträffande brandskyddsåtgärderna i Sörbygården, dels en konkret uppmaning att genomföra den vakanshållning som socialnämnden inte hade ställt sig bakom.

Att förvaltningens tidigare förslag fanns med i handlingarna innebär inte automatiskt att det beslut som fullmäktige sedermera fattade hade varit föremål för beredning. Det måste göras skillnad mellan att ett förslag har förekommit i ett beslutsunderlag och att det sakliga ställningstagande som fullmäktige faktiskt beslutar om har beretts i den ordning som kommunallagen föreskriver.

Kommunens argumentation har dessutom en motsägelsefull sida.

Å ena sidan har kommunen hävdat att tilläggsyrkandet endast rörde åtgärder för att nå budget i balans och därför rymdes inom det redan beredda ärendet. Å andra sidan har kommunen hänvisat till att frågan om användandet av den aktuella fastigheten var en fråga av större vikt för kommunen enligt 5 kap. 1 § kommunallagen.

Om tilläggsyrkandet också innebar ett självständigt principiellt ställningstagande till användningen av Sörbygården och dess framtid, måste det bedömas i förhållande till vad som faktiskt hade tillkännagetts och beretts. Det räcker inte att hänvisa till att ärendet i allmänhet handlade om ekonomi i balans.

Förvaltningsrätten har inte gjort denna åtskillnad och har därmed inte tillräckligt prövat om tilläggsyrkandet innebar ett nytt ärende eller ett förslag som gick utöver det ärende som hade beretts och tillkännagetts.

Klagandena vidhåller därför att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

5. Förvaltningsrättens hänvisning till 12 kap. 2 § regeringsformen

Förvaltningsrätten behandlar på sidorna 9–10 även 12 kap. 2 § regeringsformen.

Klagandena har emellertid inte gjort gällande att fullmäktige genom beslutet har bestämt hur socialnämnden ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild. Invändningen har hela tiden avsett den kommunalrättsliga kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnd enligt 6 kap. 3 och 6 §§ kommunallagen. Att beslutet inte avser sådan myndighetsutövning som omfattas av 12 kap. 2 § regeringsformen besvarar således inte frågan om fullmäktige har överskridit sin kompetens enligt kommunallagen.

Det är två olika rättsliga frågor.

6. Sammanfattning

Förvaltningsrätten har i sin dom konstaterat att kommunfullmäktige inte får besluta i frågor som rör en nämnds egen förvaltande verksamhet. Trots detta har domstolen godtagit fullmäktiges beslut utan att närmare analysera dess konkreta innehåll och förhållandet till socialnämndens självständiga ansvar.

Den centrala omständigheten är att socialnämnden den 26 mars 2026 redan hade tagit ställning i frågan. Nämnden bedömde att nuvarande antal platser behövdes fram till 2029 och att brandskyddsåtgärderna i Sörbygården skulle genomföras genom äskande eller omfördelning inom nämndens egen budget. Fullmäktige valde därefter att uppmana nämnden att fullfölja ett tidigare förvaltningsförslag som nämnden inte hade ställt sig bakom.

Fullmäktige nöjde sig alltså inte med att besluta om ekonomiska ramar eller övergripande mål. Fullmäktige tog ställning till en konkret verksamhetsåtgärd och ersatte därmed i praktiken socialnämndens egen bedömning med sin egen.

Socialnämndens reglemente bekräftar den ansvarsfördelning som följer av kommunallagen. Det ger ytterligare stöd för att fullmäktiges beslut innebar ett ingripande i nämndens eget verksamhetsansvar. Därtill kommer att tilläggsyrkandet innebar nya materiella ställningstaganden som inte hade beretts och tillkännagetts på det sätt som kommunallagen kräver.

Klagandena anser därför att kommunfullmäktiges beslut har fattats i strid med kommunallagen och att det ska upphävas med stöd av 13 kap. 8 § kommunallagen.

Det är inte fullmäktiges rätt att besluta om kommunens ekonomi som ifrågasätts. Det är fullmäktiges rätt att, inom ramen för ett budgetärende, ta över en nämnds ansvar för konkreta beslut om hur verksamheten ska bedrivas.

Det är den rättsliga frågan som Kammarrätten bör pröva.

7. Bevisning

Klagandena åberopar de handlingar som redan finns i Förvaltningsrättens akt i mål nr 5502-26, särskilt:

1. Kommunfullmäktiges protokoll den 22 april 2026, § 61, till styrkande av beslutets lydelse och tillkomst.
2. Socialnämndens protokoll den 26 mars 2026, till styrkande av nämndens ställningstagande beträffande platsbehovet och brandskyddsåtgärderna.
3. Socialnämndens reglemente, till styrkande av ansvarsfördelningen mellan fullmäktige och nämnden.
4. Övriga handlingar i målet, i den mån de belyser ärendets beredning och det överklagade beslutets tillkomst.

Vänersborg den 29 november 2026

Henrik Harlitz Stefan Kärvling