LENA MARCUSSON

MOT EN NY KOMMUNALRÄTT

OM DEN RÄTTSLIGA REGLERINGEN AV KOMMUNAL VERKSAMHET

40
SKRIFTER FRÅN
JURIDISKA
FAKULTETEN
I UPPSALA

IUSTUS FÖRLAG
Juridiska Föreningen i Uppsala

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f43ec

Mot en ny kommunalrätt

Om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet

Lena Marcusson

IUSTUS FÖRLAG
Juridiska Föreningen i Uppsala

© Lena Marcusson, Iustus Förlag AB, Uppsala 1992
ISSN 0282-2040
ISBN 91-7678-230-1
Omslag: IdéoLuck AB
Tryck: Graphic Systems AB, Göteborg 1992

Förord

Syftet med denna bok är att närmare granska systematiken i kommunalrätten med den gränsdragning mellan oreglerade och specialreglerade förvaltningsuppgifter som oftast görs.

Den redan normalt höga förändringstakten i den rättsliga regleringen av kommunernas uppgifter har accelererat under det senaste året, och utvecklingen i samband med de ekonomiska uppgörelserna i början av hösten har medfört förändringar i presenterade men ej genomförda förslag, bl.a. avseende kommunerna.

Vid studiet av den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet har jag inte kunnat beakta förändrade förutsättningar i form av politiska beslut, betänkanden, lagrådsremisser eller propositioner efter den första oktober i år.

Tryckningen av denna bok har möjliggjorts genom bidrag från Embleton Sundbergs fond för offentligrättslig forskning vid juridiska fakulteten i Uppsala.

Uppsala den 14 oktober 1992

Lena Marcusson

Innehåll

Förord 5
Förkortningar 12
1 Inledning 13
1.1 En studie av kommunalrättslig systematik 13
1.2 Uppläggning och avgränsning 14
1.3 Inledande presentation 15
1.3.1 Vad är en kommun? 15
1.3.2 Kommunindelningsförändringar 16
1.3.3 Kommunallagarna 16
1.3.4 Den kommunala verksamhetens förändring 17
1.3.4.1 Inledning 17
1.3.4.2 1862–1920 17
1.3.4.3 1920–1960 18
1.3.4.4 1960–1990 19
1.3.5 Avslutande anmärkningar 22
2 Den kommunala självstyrelsen 23
2.1 Inledning 23
2.2 Kommunal självstyrelse – honnörsord med innehåll? 23
2.3 Självstyrelsen och kommunbegreppet 24
2.4 Utvecklingen av självstyrelseideologin 25
2.5 Självstyrelsen enligt regeringsformen 29
2.6 Självstyrelsen efter regeringsformens tillkomst 31
2.7 Självstyrelsen och Europasamarbetet 34
2.8 Avslutande synpunkter 36

3 Den kommunala kompetensen 38
3.1 Utgångspunkt 38
3.2 Kompetensreglerna i lagstiftningen 38
3.2.1 1862–1948 38
3.2.2 1949–1977 41
3.2.3 1991 års kommunallag 42
3.3 Kompetensreglerna i doktrinen 45
3.4 Avslutande synpunkter 50
4 Verksamhetens rättsliga karaktär 52
4.1 Oreglerad – specialreglerad kompetens 52
4.2 Utmärkande drag i den rättsliga regleringen 54
4.2.1 Verksamhetens art 54
4.2.2 Normgivning 54
4.2.3 Organisation 55
4.2.4 Rättsmedel 56
4.2.5 Förfarandet 57
4.2.6 Finansiering 58
4.2.7 Styrning 59
4.2.8 Övrig kontroll 60
4.3 De kommunala verksamhetsområdena 61
5 De kommunala verksamhetsområdena 65
5.1 Kommunal basservice 65
5.2 Bebyggelse och boende 67
5.2.1 Planverksamhet och bebyggelse 67
5.2.1.1 Verksamhetens huvudsakliga inriktning: huvudmannaskap, åligganden och befogenheter 67
5.2.1.2 Verksamhetens art 69
5.2.1.3 Organisationen 70
5.2.1.4 Förfarandet 70
5.2.1.5 Rättsmedel 70
5.2.1.6 Övrig kontroll 71
5.2.2 Bostadsförsörjning 72
5.2.2.1 En kommunal angelägenhet 72
5.2.2.2 Verksamhetens huvudsakliga inriktning 73
5.2.2.3 Verksamhetens art 76

5.2.2.4 Rättsmedel 76
5.2.2.5 Kontroll m.m. 76
5.3 Miljö- och hälsoskydd 77
5.3.1 Tillsynsansvar, övriga åligganden och befogenheter 77
5.3.2 Verksamhetens art 80
5.3.3 Rättsmedel 80
5.3.4 Kontrollen av kommunens verksamhet 81
5.4 Yttre skydd 82
5.4.1 Allmän ordning 82
5.4.2 Räddningstjänst 83
5.4.2.1 Kommunens åligganden och befogenheter 83
5.4.2.2 Kontroll och rättsmedel 84
5.4.3 Kommunal beredskap 85
5.5 Kommunikationer 87
5.5.1 Inledning 87
5.5.2 Åligganden och befogenheter 87
5.5.3 Verksamhetens funktionella innebörd 89
5.5.4 Kontroll 90
5.6 Social service 90
5.6.1 Verksamhetens huvudsakliga inriktning: huvudmannaskap, åligganden och befogenheter 90
5.6.1.1 Huvudansvaret 90
5.6.1.2 Individ- och familjeomsorg 92
5.6.1.3 Barnomsorg 92
5.6.1.4 Äldreomsorg 93
5.6.1.5 Service till vissa handikappade 94
5.6.1.6 Bistånd till utlänningar 95
5.6.2 Verksamhetens art 96
5.6.3 Tillsyn och rättsmedel 97
5.6.4 Förfarandet 98
5.6.5 Övrigt 98
5.7 Utbildning 98
5.7.1 Huvudmannaskap 98
5.7.1.1 Inledning 98
5.7.1.2 Skolplikten 100

5.7.1.3 Gymnasie- och vuxenutbildningen 101
5.7.2 Verksamhetens art 103
5.7.3 Organisation av det offentliga skolväsendet 103
5.7.4 De nationella målen 104
5.7.5 Tillsyn och övrig kontroll 104
5.7.6 Rättsmedel 107
5.7.7 Slutsatser om skolväsendet 108
5.7.8 Övrig utbildning och kultur 109
5.8 Näringslivsfrågor 111
5.8.1 Olika typer av kommunal näringsaktivitet 111
5.8.2 Kommunal affärsverksamhet 111
5.8.3 Generella åtgärder 112
5.8.4 Individuellt inriktat stöd 113
5.9 Fritid och turism 113
5.10 Gemensam administration 114
6 Mot en ny kommunalrätt 119
6.1 Systematiken i kommunalrätten 119
6.1.1 Inledning 119
6.1.2 Ett kommunalt kärnområde 120
6.1.3 Befogenheter och åligganden 123
6.2 De kommunala verksamhetsområdena 126
6.2.1 Inledning 126
6.2.2 Kommunal basservice 126
6.2.3 Bebyggelse och boende 127
6.2.4 Miljö- och hälsoskydd 129
6.2.5 Yttre skydd 130
6.2.6 Kommunikationer 131
6.2.7 Social service 132
6.2.8 Utbildning 133
6.2.9 Näringslivsfrågor, fritid och turism 134
6.2.10 Gemensam administration 135
6.3 Privatisering av kommunal verksamhet 136
6.3.1 Inledning 136
6.3.2 Vad är privatisering? 137
6.3.3 Myndigheter och enskilda enligt RF 139
6.3.4 Kommunal verksamhet 141
6.3.5 Utgångspunkter för bedömningen 143

6.3.6 Kommunala verksamhetsområden 144
6.3.6.1 Inledning 144
6.3.6.2 Den ålagda myndighetsutövningen mot enskilda 146
6.3.6.3 Det ålagda ansvaret 147
6.3.6.4 Huvudmannaskapet över den kommunala förvaltningen 150
6.3.6.5 Det förväntade ansvaret 150
6.3.6.6 Det frivilliga området 151
6.3.7 Avslutande synpunkter 152
6.4 Styrning och kontroll 153
6.4.1 Inledning 153
6.4.2 Ålagd myndighetsutövning 155
6.4.3 Ålagt ansvar 156
6.4.4 Huvudmanna-ansvar enligt KL 156
6.4.5 Förväntat ansvar 157
6.4.6 Frivilligt område 157
6.4.7 Avslutande synpunkter 157
6.5 Slutord 158
Källor och litteratur 161

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
Ds	Departementsstencil
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskapen (-erna)
FB	Föräldrabalken
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
HskL	Hälsoskyddslagen (1982:1 080)
HVB	Hem för vård eller boende
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KBT	Kommunalt bostadstillägg
KL	Kommunallagen (1991:900)
KU	Konstitutionsutskottet
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NAT	Nordisk Administrativt Tidsskrift
NJA	Nytt Juridiskt arkiv
Prop	Proposition
RF	1974 års regeringsform
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SIV	Statens invandrarverk
SkolL	Skollagen (1986:1 100)
SoL	Socialtjänstlagen (1980:620)
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
StvT	Statsvetenskaplig Tidskrift
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
UbU	Utbildningsutskottet

1 Inledning

1.1 En studie av kommunalrättslig systematik

Kommunal verksamhet i dagens samhälle har en helt annan omfattning och inriktning än den verksamhet som reglerades av kommunalförfattningarna i slutet av 1800-talet. För medborgarna är kommunala beslut och åtgärder i många fall mer ingripande och avgörande för den egna tillvaron än statliga. Men även den rättsliga styrningen av kommunerna har undergått stora förändringar.

Kompetensrättsligt har man gått från gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter till allmänna intressen. *Innehållet* i verksamheten har förändrats från ett slags jämvikt mellan uppgifter som kommunen själv bestämt om enligt den allmänna kompetensregeln och uppgifter som staten med en mer eller mindre detaljerad normgivning lagt på kommunerna, till en övervikt för de senare.

Samtidigt har den utveckling av den kommunala förvaltningen och dess rättsliga reglering som skett medfört att den traditionella indelningen i *oreglerad* och *specialreglerad* verksamhet mist en del av sin betydelse. *Obligatoriska* och *fakultativa* nämnder framstår inte heller längre som användbara begrepp, när man nalkas den kommunala organisationen.

För att den kommunala verksamheten skall kunna beskrivas och analyseras rättsligt på ett klargörande sätt tycks det behövas nya kriterier vid systematiseringen. Det gäller både synen på den kommunala självstyrelsen och förhållandet till staten, organiserandet av den kommunala förvaltningen och frågan om kommunernas åtaganden gentemot de enskilda kommuninnevånarna.

En undersökning av den nya kommunalrätten bör bl.a. innehålla en

analys av den kommunala verksamhetens centrala områden med anknytning dels till den nya kompetensregleringen i kommunallagen (KL), dels till områden som styrs av särskilda bestämmelser om åligganden och befogenheter, organisation, finansiering, personal, förfarande, medborgarinflytande, kontroll och tillsyn.

Vilken utformning har reglerna om åligganden och befogenheter, kontroll och tillsyn inom t.ex. skola, socialtjänst, plan- och bygglag, hälso- och miljöskydd i dag?

Vilka områden inom den enbart kommunallagsreglerade kompetensen bör i dag uppfattas som självklart kommunala angelägenheter? Vad gäller för organisation och kontrollmekanismer inom dessa områden?

Finns gemensamma drag inom hela den kommunala förvaltningen som skiljer sig från utformningen av regler för statliga myndigheter och kan dessa gemensamma drag i så fall passa in i en diskussion om självbestämmandets utveckling och decentraliseringen?

Denna undersökning syftar till att finna en ny systematik i beskrivningen av de kommunala uppgifterna som dels allmänt kan bidra till förståelsen av den rättsliga regleringens uppbyggnad när det gäller de kommunala uppgifterna, dels skall underlätta en bedömning av den kommunala verksamhetens rättsliga gränser i dag i två avseenden:

Vilka uppgifter har staten och/eller kommunmedlemmarna en rättsligt grundad förväntan att kommunen skall utföra?

Vilka uppgifter kan kommunen helt själv bestämma om man skall utföra eller överlämna i privat regi?

För att besvara dessa frågor räcker det inte att studera själva kompetensregleringen och de regler som ålägger kommunerna att utföra bestämda uppgifter. Även den närmare utformningen av reglerna om de kommunala förpliktelserna och de rättsliga styrnings- och sanktionsmöjligheterna får stor betydelse.

1.2 Uppläggning och avgränsning

Efter den inledande presentation av kommunerna och deras utveckling som närmast följer skall i *kapitel 2* som en bakgrund till frågan

om en ny systematik beskrivas hur synen på den kommunala självstyrelsen förändrats. I *kapitel 3* analyseras den kommunala kompetensen enligt lagstiftning, förarbeten och doktrin sedan de första kommunalförordningarnas tillkomst 1862. *Kapitel 4* behandlar i ett generellt perspektiv de olika kommunala uppgifternas rättsliga reglering i dag: formell och materiell verksamhetsutformning, statlig styrning, rättsmedel och övrig kontroll. Här diskuteras också hur en ny systematisering av kommunal verksamhet skall kunna utformas. I *kapitel 5* sker en genomgång av den rättsliga regleringen inom de olika verksamhetsområdena. I det avslutande *kapitel 6* diskuteras de övergripande frågeställningarna om gränserna för den kommunala verksamheten utifrån den tidigare genomgången och med hjälp av en sammanfattande analys.

Genomgående kommer jag att studera endast *primärkommunernas* verksamhet för att få ett hanterligt omfång på undersökningen. Den landstingskommunala verksamheten förtjänar i och för sig en egen studie, där grundprinciperna kunde vara desamma som de som här skall redovisas för kommunernas del. Den överväldigande dominansen av en verksamhetsgren, hälso- och sjukvården, gör dock att landstingsförvaltningen inte innehåller en lika sammansatt provkarta på olika regleringar som den kommunala förvaltningen i dag. Inte heller de kyrkliga kommunernas verksamhet kommer att redovisas.

1.3 Inledande presentation

1.3.1 Vad är en kommun?

När den rättsliga form av lokal och regional självstyrelse som vi fortfarande i dag igenkänner som den kommunala självstyrelsen fick sin institutionella avgränsning 1862, var landstinget en administrativ nyhet, medan stads- och landskommunerna i viss utsträckning utgjorde led i en tradition med sockensjälvstyrelse och stadsförvaltning. Utmärkande för kommuner och landsting som juridiska personer var och är att de omfattar bestämda geografiska områden och har medlemmar, som kan vara både fysiska och juridiska personer. Grunden för medlemskapet fastställs i lag, och den enskilde medlemmen kan inte själv välja att utträda ur gemenskapen, så länge de rättsliga förutsättningarna för medlemskapet fortfarande föreligger.

Kommunen är alltså en tvångssammanslutning, vars geografiska omfattning bestäms i enlighet med lag och offentligrättsliga beslut.

Att kommunen har en egen rättspersonlighet innebär att den har en egen förmögenhet, kan genomföra ekonomiska transaktioner, bilda andra rättssubjekt i enlighet med civilrättsliga regler och kära och svara inför domstol. I förhållande till staten har kommunen en i lag definierad egen sfär, genom kompetensregler och regler om förpliktelser och genom beskattningsrätten.

Kommuner och landsting skiljer sig från andra lokala och regionala enheter därigenom att de har en egen beslutanderätt inom de ramar som lagstiftningen drar upp, utan begränsning till vissa sakområden och legitimerad av den demokratiska beslutsprocessen.

1.3.2 Kommunindelningsförändringar

1862 fanns c:a 2 500 primärkommuner (lands- och stadskommuner). Under de 130 år som gått sedan dess har två stora kommunindelningsförändringar skett. 1952 skedde en radikal reform som innebar att antalet landskommuner minskade från 2 281 till 816 och sammanlagda antalet primärkommuner blev drygt 1 000. Den andra förändringen skedde successivt under perioden 1962–1974, från början enligt frivillighetsprincipen men senare tvångsvis, i enlighet med riksdagens beslut. Antalet primärkommuner minskades härigenom till 278. Därefter har antalet stigit något. Från och med 1953 är uppdelningen mellan olika lagar för lands- och stadskommuner övergiven.

Genom sammanslagningarna har befolkningsunderlaget i de enskilda kommunerna stigit så att c:a 3/4 av kommunerna har mer än 10 000 innevånare, medan 40 procent har mer än 20 000 innevånare.[1]

1.3.3 Kommunallagarna

Fram till 1977 var kommunalförfattningarna för kommuner och landsting uppdelade på flera lagar. 1924 och 1954 ersattes 1862 års förordning om landsting med nya landstingslagar. Kommunalförordningarna om kommunalstyre på landet och i stad ersattes 1930 av särskilda lagar. Först 1953 tillkom en gemensam lag för landskommuner och städer. 1977 års kommunallag var alltså den första gemen-

[1] För ytterligare uppgifter och bakgrundsfakta, se Gustafsson, s. 31 ff.

samma kommunallagen för både kommuner och landsting, och den ersattes i sin tur av den kommunallag som riksdagen antagit 1991 och som trätt i kraft vid årsskiftet 1991/92 (SFS 1991:900).

Den uppdelning mellan borgerliga och kyrkliga kommuner som lagfästes 1862 har bevarats.

1.3.4 Den kommunala verksamhetens förändring

1.3.4.1 Inledning

Kommunernas verksamhet har förändrats både innehållsmässigt och till sin omfattning på så många sätt under årens gång att det ter sig vanskligt att söka sammanfatta förändringarna. En jämförelse i siffror försvåras också av de ovan redovisade kommunindelningsförändringarna.

Här skall bara ges en översikt över var man finner tyngdpunkterna i verksamheten vid olika tidpunkter.

1.3.4.2 1862–1920

Fattigvården var från början den dominerande uppgiften för landskommunerna, medan folkundervisningen ålåg de kyrkliga församlingarna. Utbildning och fattigvård, senare socialvård och därefter socialtjänst, har allt sedan dess alltid varit två dominerande kommunala ansvarsområden.

I städerna utvecklades den kommunala verksamheten snabbare än på landsbygden, genom industrialiseringsprocessen. Här byggdes gasverk, och latrinhämtning och avloppshantering började så småningom ses som kommunala uppgifter.

Redan från kommunernas första tid tillkom särskilda författningar om kommunala uppgifter, 1868 en ordningsstadga och 1874 hälsovårds- och byggnadsstadgor och brandstadga, alla för städerna.[2]

Omkring 1900 var de kommunala insatserna koncentrerade till följande områden: fattigvård, skolväsen, brandförsvar, hälso- och sjukvård, bebyggelseplanering, polis- och ordningsväsende.[3]

Kommunalt stöd till järnvägsbyggandet väckte tidigt uppmärk-

[2] Svensson, s. 92 ff.

[3] A.a., s. 97.

samhet,[4] medan buss- och spårvägstrafiken först under början av 1900-talet började komma igång. I städerna satsades på affärsverk och hamnrörelse. Under perioden 1900–1920 skedde en utgiftsexpansion för både kommuner och landsting som främst berörde hälso- och sjukvården, socialvården, skolan, folkpensioneringen och byggnadsväsendet.[5]

1.3.4.3 1920–1960

Expansionen fortsatte och intensifierades särskilt efter andra världskriget. De dominerande utgifterna gällde undervisningsväsendet, väg- och gatuväsendet, socialvården och den allmänna förvaltningen.[6]

1926 gör *Hagman* en uppräkning av kommunala verksamheter *utöver* de uppgifter som framgår av särskilda lagar och författningar:

1. Allmän ordning och säkerhet
2. Näringar
3. Kommunikationer
4. Hälso- och sjukvård
5. Undervisning och andra kulturella uppgifter
6. Sociala uppgifter (i inskränkt bemärkelse).[7]

Under perioden från 1920 till 1963 präglades landskommunerna av främst ökande kostnader för undervisningen och satsningarna på tätorterna genom fastigheter, hamnar, gator, vägar och affärsverk. Andra viktiga och expanderande områden var allmän förvaltning, ordningsväsende, hälso- och sjukvård, samt socialvård. För städerna dominerade affärsverken, kommunikationerna och fastighetspolitiken utgiftsmässigt.[8]

Sundberg sammanfattar den kommunala verksamheten 1947:

> **Ekonomisk förvaltning** (egenförvaltning): drätsel, fastighetsförvaltning, byggnadsarbetsförvaltning, affärsverk, hamnar, löne- och pensionsförvaltning.[9]

[4] SOU 1947:53, s. 20 ff.
[5] SOU 1965:54, s. 214.
[6] Johansson, s 37 f.
[7] Hagman, s. 13 ff.
[8] SOU 1965:54, s. 214.
[9] Sundberg 1947, s. 460.

Självförvaltning:
Politiförvaltning: polisen, brandförsvar, hälsovård, stadsbyggnadsväsendet.

Socialförvaltning:
sjukvård, undervisning, barnavård, fattigvård, nykterhetsvård, hyresfrågor, bostadssocial verksamhet, kristids- och civilförsvar, familjebidrag, folkkök.[10]

1964 har han fört över försvarsfrågor till politiförvaltningen, där också kommunikationer lagts till, medan socialförvaltningen tillförts arbetslöshetshjälp, socialregister och rättshjälp, och folkköken försvunnit.[11]

1.3.4.4 1960–1990

Under den första delen av denna period ökade den kommunala andelen av bruttonationalprodukten kraftigt och den kommunala sektorn blev den dominerande delen av den offentliga sektorn även vad gäller antalet sysselsatta. Den kommunala expansionstakten har därefter avtagit under periodens senare del. Under 1980-talet halverades ökningstakten för den kommunala konsumtionen.[12]

Vid en uppdelning mellan av staten ålagda, obligatoriska, och frivilliga uppgifter visade det sig, att den obligatoriska delen av den kommunala verksamheten utgjorde 64,6 procent vid periodens början men sjunkit till 58,1 procent 1972 för primärkommunerna. Uppdelningen angavs vara svår att göra, då det fanns en del formellt frivilliga uppgifter som kan utgöra ersättning för obligatoriska insatser. En utbyggd barnomsorg kunde t.ex. minska behovet av socialhjälp. Vid en alternativ indelning, där sådana formellt frivilliga uppgifter hänfördes till den obligatoriska delen ökade denna från 65,4 till 70,2 procent.[13]

Under perioden flyttades huvudmannaskapet för gymnasieskolan till kommunerna, medan polis-, åklagar-, exekutions- och viss del av

[10] Sundberg 1947, s. 460 ff och 475 ff.
[11] Sundberg 1964, s. 444 f.
[12] Kommunerna på 90-talet – krav och restriktioner, s. 33.
[13] SOU 1976:45, s. 45.

uppbördsväsendet förstatligades.[14] 1960-talet var den period då de grundläggande skolpolitiska besluten om obligatorisk 9-årig grundskola skulle förverkligas. Det skedde en kraftig utbyggnad av skolväsendet, och kommunerna fick ökat ansvar också för vuxenutbildningen.[15]

Den relativa fördelningen av driftskostnaderna på olika verksamhetsområden visar följdriktigt en kraftig minskning för området rätts- och samhällsskydd medan framför allt undervisning och socialvård ökat sina andelar av kostnaderna.[16]

Kaijsers kommunallagskommentar från 1966 innehåller följande områden för kommunal verksamhet, som valts ut med syftet att redogöra för rättspraxis i kommunalbesvärsmål:

1. Allmän förvaltning, markpolitik m.m.
2. Affärsverksamhet
3. Kommunikationer, hotell och restauranger, turistväsende
4. Det enskilda näringslivet (allmänt näringsstöd, industriella subventioner)
5. Energiförsörjning
6. Samlingslokaler, teater, hembygdsvård, dans, utställningar, kommunala festligheter m.m.
7. Förmåner till enskild
8. Socialtjänst
9. Bostadsförsörjning
10. Allmän hälsovård och sjukvård, idrott och friluftsliv
11. Undervisningsväsen och folkbildning
12. Byggnadsväsen, brandväsen, allmän ordning och säkerhet
13. Försvars- och rättsväsen.

Vad som främst tillkommit jämfört med tidigare undersökningar, är kultur och fritid, liksom viss näringsverksamhet.

I kommunallagskommentaren av *Kaijser & Riberdahl* 1983 har antalet områden utökats (19 mot tidigare 13), främst beroende på att några områden nu delats upp i flera poster. Undervisning, folkbild-

[14] A.a., s. 42.

[15] A.a., s. 201.

[16] A.a. s. 184, tabell 5.1, som avser den relativa fördelningen på olika verksamhetsområden av primärkommunernas driftkostnader brutto, exklusive finansiering.

ning och fritidsverksamhet behandlas som separata verksamheter. Men det kan tilläggas att konsumentpolitik, arbetstagar- och fackliga frågor, samt stöd till politiska partier, inte har någon motsvarighet i den tidigare genomgången av rättspraxis, i sig en avspegling av förändrade förhållanden. Konsumentpolitiken är otvivelaktigt en relativt ny företeelse i kommunerna. Under sjuttiotalet började de kommunala konsumentfrågesatsningarna, som inte ansågs ha slagit igenom fullt ut i alla kommuner i slutet av årtiondet.[17] Den ökande betydelsen av den arbetsrättsliga lagstiftningen visar sig också här. Frågor som rör de anställda rymdes tidigare under Allmän förvaltning (p 1). Stöd till politiska partier möjliggjordes genom en lag 1966, som också ger ett uttryck för den ökande betydelsen av partiväsendet i kommunerna.[18]

En sammanfattande beskrivning av kommunal verksamhet får vi i Sveriges officiella statistik.

1990 fördelade sig de genomsnittliga driftskostnaderna exklusive posten finansiering på olika verksamheter i procent:[19]

1. Gemensam administration	8
2. Kommunikationer	5
3. Mark och bostäder	7
4. Fritid och kultur	7
5. Energi, vatten, avfall	12
6. Arbete och näringsliv	4
7. Miljö-, hälso- och samhällsskydd	6
8. Social omsorg	28
9. Utbildning	23

17 Kaijser & Riberdahl, s. 219.

18 Se vidare 3.2.3.

19 Källa: Statistisk Årsbok 1992: Offentliga finanser, tabell 280, där totalsiffrorna anges. Gustafsson s. 216 anger motsvarande procenttal för 1986:

1. Gemensam administration	7
2. Kommunikationer	5
3. Mark och bostäder	7
4. Fritid och kultur	7
5. Energi, vatten, avfall	15
6. Arbete och näringsliv	4
7. Miljö-, hälso- och samhällsskydd	6
8. Social omsorg	25
9. Utbildning	24

I en studie av långtidsutredningen 1990 uppskattas att barnomsorg, äldreomsorg och utbildning år 1988 svarade för c:a två tredjedelar av den kommunala konsumtionen. Jämfört med 1971 har äldreomsorgen och barnomsorgen ökat medan utbildningens andel av konsumtionsutgifterna minskat till en tredjedel. Övrig verksamhet består av insatser för fritid, kultur, mark och bostäder, väghållning, arbetsbefrämjande verksamhet, sjukvård och övrigt. Kommunernas ökade ansvar för miljön väntas komma att leda till stora ökningar av kostnaderna under 90-talet.[20]

1.3.5 Avslutande anmärkningar

Under större delen av den här beskrivna tidsperioden har en allt närmare integrering skett mellan statlig och kommunal verksamhet. Statens styrning har varit omfattande och detaljerad på många områden. Synen på vad som bör utgöra kommunala uppgifter och vad som bör höra till central eller regional nivå har oftast präglats av praktiska överväganden. Vare sig skolväsen eller polisväsen kan beskrivas som naturligt statliga eller kommunala. En fördjupad bild av kommunens ställning i det offentligrättsliga systemet i dag kan ges genom en tillbakablick på hur uppfattningarna om kommunal självstyrelse och kommunal kompetens förändrats.

[20] Kommunerna på 90-talet – krav och restriktioner, s. 54.

2 Den kommunala självstyrelsen

2.1 Inledning

När vi vänder blicken till de uppfattningar som framförts angående den kommunala självstyrelsens innebörd, finns det några grundläggande förhållanden som bör hållas i minnet.

Det första rör demokratiseringen av kommunerna. Först 1921 var den politiska demokratin genomförd i Sverige. Genom att den allmänna rösträtten gällde även de kommunala valen ökade förutsättningarna för att de kommunala och de statliga uppgifterna skulle integreras.

Samtidigt har kommunerna långt fram i tiden präglats av ett avståndstagande från kraftigare partipolitisering av själva styrelsefrågorna. Tanken att lokal självstyrelse skulle präglas av samförståndslösningar har levt kvar länge och bland annat kommit till uttryck i motståndet mot ett parlamentariskt styrelsesätt i kommunerna.

Slutligen har under de senaste åren startat en förnyad omprövning både av den administrativa indelningen i kommuner och landsting och av uppgiftsfördelningen lokalt–regionalt–centralt inom den offentliga sektorn. Den pågående integrationen med den europeiska gemenskapen väntas också få effekt på regionernas och de lokala samhällenas roll.

2.2 Kommunal självstyrelse – honnörsord med innehåll?

Varje försök att behandla kommunala förhållanden och kommunernas roll i den svenska offentliga förvaltningen måste med nödvändig-

het ha som *en* av utgångspunkterna begreppet kommunal självstyrelse. I själva verket har detta gamla honnörsord numera hamnat på det svenska statsskickets allra högsta nivå: som en av de centrala faktorerna i det konstitutionella systemet nämns det i regeringsformens (RF) första paragraf tillsammans med det representativa och riksparlamentariska statsskicket, vilka förväntas förverkliga den svenska folkstyrelsen som baseras på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt.

Som framgår av bestämmelsen i regeringsformen är termerna självstyrelse och demokrati här inte identiska. Den kommunala självstyrelsen kan ses som en princip för relationen mellan stat och kommun, har det sagts.[1] Enligt regeringsformen skall kommunerna alltså ha en egen bestämmanderätt inom sitt område.

1 kap 1 § RF kan ses som en bekräftelse av den utveckling som ägt rum sedan de moderna kommunerna och landstingen skapades 1862, en utveckling som parallellt med demokratins genomförande också fört med sig en intensiv samverkan mellan olika nivåer i landets styrelse till en punkt, där det kan finnas svårigheter att urskilja gränserna mellan kommunala och statliga uppgifter. Och inte nog med det, även skälen för att finna sådana gränser kan vara tämligen uttunnade. Finns det i dag verkligen anledning att ur rättslig, ideologisk eller någon annan mer övergripande synvinkel göra en klar gränsdragning mellan kommun och stat? Uppfattar medborgarna att det finns någon viktig skillnad mellan kommunal och statlig byråkrati eller är det bara en fråga om förvaltningsapparatens uppdelning i lokala, regionala och centrala nivåer?

2.3 Självstyrelsen och kommunbegreppet

Uppfattningen om innehållet i självstyrelsen är i grunden förbunden med synen på vad en kommun egentligen är. Om man utgår från moderna källor, som regeringsformen och kommunallagen med förarbeten, eller den konvention om kommunal självstyrelse, som antagits av Europarådet och ratificerats av Sverige,[2] finner man att

[1] Ds 1988:36, s. 17.
[2] SÖ 1989:34.

två gemensamma viktiga grundtankar kring självstyrelsebegreppet i dag är dels decentraliserat beslutsfattande som en nödvändighet för demokrati, dels betydelsen, också för demokratin, av att medborgarna har möjlighet att själva delta i den offentliga verksamheten.[3] Det är alltså inte bara fråga om att beslutanderätt flyttas från central till lokal eller regional förvaltningsnivå, utan också kommunmedlemmarnas självbestämmande, och aktiva deltagande i förvaltningsarbetet som förtroendevalda, är viktiga inslag i självstyrelsen. Därför är relationerna mellan kommunmedlemmar, förtroendevalda och tjänstemän ett väsentligt inslag i självstyrelsen.

Men den kommunala självstyrelsen i Sverige har sin ursprungliga förankring i ett samhälle utan politisk demokrati. Även om kommunernas starka ställning i dagens Sverige kan ses som en funktion av den demokratiska utvecklingen, har föreställningen om kommunal självstyrelse levat kvar. En tillbakablick på hur synen på kommunen som rättslig företeelse kom till uttryck i 1862 års kommunallagar och hur inställningen förändrats sedan dess kan ge en djupare förståelse av självstyrelsens innebörd och kommunernas roll i samhället i dag. En sådan grundläggande uppfattning om vad som ryms i kommunbegreppet har i sin tur betydelse för synen på den kommunala kompetensen.

2.4 Utvecklingen av självstyrelseideologin

Diskussionen kring den kommunala självstyrelsens historiska rötter, i "urgamla anor" i Sverige, enligt 1859 års betänkande, i 1800-talets utveckling av sockensjälvstyrelsen eller i de dominerande ideologiska strömningarna, skall inte studeras närmare här.[4] Bl.a. Kaijser har påvisat hur de konservativa och de liberala strömningarna kunde mötas i ett krav på en förnyelse av lokala enheters självbestämmande. De konservativa tog sin utgångspunkt i den historiska skolan och dess betonande av den lokala menighetens betydelse som en förbindelse-

[3] Jfr prop 1990/91:117, s. 140.

[4] Historiska översikter med bakgrundsteckningar av kommunallagarnas tillblivelse återfinns bl.a. i Kaijser 1962, s. 11 ff och 1965, s. 195 ff. Den följande beskrivningen av 1862 års reform bygger på Kaijsers framställningar, 1859 års betänkande samt SOU 1971:84, s. 28 ff. En analyserande framställning av självstyrelsebegreppets utveckling och innebörd finns i Ds 1988:36, s. 14 ff.

länk mellan de enskilda människorna och staten. Man uppfattade dock staten som den egentligt bestämmande makten som angav ramarna för och reglerade verksamheten. För liberalerna var kommunal självstyrelse en naturlig rättighet och ett steg på vägen mot ett fritt samhälle. I detta tankesystem ingick också att självstyrelsen måste innefatta ett område utan statlig inblandning. Båda ideologierna hade alltså gemensamt tanken på lokala förvaltningsenheter men även en betoning av medborgaransvar. För liberalerna bottnade dock detta i en tro på att självstyrelsens uppfostrande effekter skulle leda till medborgarnas större upplysning och politiska mognad, medan de konservativa snarare såg medverkan i det lokala arbetet som en möjlighet att förstärka samhörigheten och lojaliteten med staten.

Det var under 1800-talet vanligt att uppfatta kommunal styrelse som omfattande både naturligt framvuxna gemensamma uppgifter med stöd i ett grannförhållande och uppdrag som staten ålagt kommunerna att sköta. Samtidigt presenterades en ny syn på de kommunala enheterna, som inte längre borde uppfattas som korporationer på en nivå mellan individ och stat utan som ett slags föreningar, där de ekonomiska insatsernas storlek kunde vara avgörande för medlemmarnas inflytande men medlemskapet som sådant var oberoende av ståndS- eller skråtillhörighet. Vid sidan av detta erkändes kommunernas särställning, tvångstillhörigheten, den territoriala bestämningen och den permanenta karaktären.

1859 års betänkande innehåller vältaliga uttryck för de tankeriktningar och den kluvenhet som här mycket kort sammanfattats. Kommunbegreppet fastställs genom att en kommun liknas vid andra "juridiska eller sammansatta personligheter" som liksom "föreningar för vissa gemensamma ändamål" har rätt att "kära och svara". Men karaktären av självständig association får inte ens ensamt dominera den första meningen, utan man lägger omedelbart till att kommunerna får sitt berättigande genom staten med hänvisning till den territoriella anknytningen, "delar av statens område", de gemensamma ändamålens samtidiga karaktär av statsändamål och kommunernas ställning som "integrerande delar av statsförvaltningens organism". Direkt härefter betonas dock att som en nödvändig ingrediens i själva kommunbegreppet ligger en "mindre eller större", "förvaltande självverksamhet" av gemensamma angelägenheter. Denna självverksamhet är alltid lokalt begränsad och stående under statens suveräni-

tet. Avvägningen mellan självstyrelse och centralmakt ses inte som en gång för alla given och kommunal självstyrelse sägs kunna förenas med en "från statens sida nödig kontroll".

Den grundläggande bestämmelsen om självstyrelsens innebörd, "föremålet för kommunernas självverksamhet och beslutanderätt", formulerades enligt kommittén i orden "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter", vilka inte skulle *begränsa* området till de ärenden som räknades upp i 1843 års sockenstämmoförordning, men däremot "påtrycka denna verksamhet en uteslutande administrativ karaktär". I denna verksamhet måste kommunen följa statens lagar och även acceptera den överprövning av kommunala beslut som föreslås, varför man inte ansåg att godtagandet av beskrivningen med dess "elasticitet" borde vara alltför riskabelt.

Den särskilda överprövningen av kommunala beslut sågs alltså alltifrån kommunernas tillkomst som en viktig förutsättning för att självstyrelsen skulle hållas inom av staten accepterade gränser. Kommunalbesvärsinstitutet är numera i den nya kommunallagen omdöpt till laglighetsprövning (10 kap. KL).[5]

Denna allmänna kompetensregel har ansetts omfatta även av staten reglerade kommunala uppgifter.[6]

I den slutliga förordningstexten har gjorts tillägget att kommunernas vårdrätt har en gräns i och med att uppgifterna inte får tillkomma offentlig ämbetsmyndighet enligt gällande författningar. Detta innebär enligt Kaijser att vissa uppgifter som i och för sig kunde kallas "kommunala" helt eller delvis kan anförtros statliga myndigheter.[7]

En syn på kompetensstadgandets innebörd som ligger nära Kaijsers uttrycks i 1947 års betänkande om den kommunala kompetensen, där man omnämner att bestämmelsen antagligen hade avsetts att *ensamt* vara underlag för den kommunala verksamheten. Man påpekar därefter att utvecklingen gått i den riktningen att allt fler kommunala uppgifter reglerats i särskilda författningar, varför gränserna för kommunernas beslutanderätt inte längre kan återfinnas endast i kommunallagen.[8]

[5] Här kommer båda termerna (kommunalbesvär och laglighetsprövning) att användas.
[6] Kaijser 1959, s. 25 och SOU 1971:84, s. 29 samt Ds 1988:36, s. 22.
[7] Kaijser 1959, s. 24 f.
[8] SOU 1947:53, s. 23 f.

Någon demokratisk reform var inte kommunallagsreformen. Visserligen var alla som hade sin hemvist i kommunen kommunmedlemmar, men markinnehavaren nämndes först i uppräkningen av medlemskategorierna, därefter den som idkade annat beskattningsbart näringsfång i kommunen, och rösträtten var varken lika eller allmän. Rösträtten och skattskyldigheten var inbördes beroende: röstvärdet beräknades efter den erlagda skattens storlek. Även föreningar kunde ha kommunal rösträtt. Däremot var medlemskapet ensamt förutsättning för kommunal besvärsrätt.[9]

1862 års lagstiftning innebar har det sagts en reglering och uniformering av kommunalstyrelsen. Det skapades en likformighet i rättsligt hänseende, åtminstone vad gäller grunddragen i den kommunala verksamheten, som dessutom klart definierades i förhållande till den statliga. I själva verket var ett huvudinslag i reformen just betonandet av kommunernas självständighet gentemot staten. Självstyrelsen balanserades i och för sig genom underställnings- och kommunalbesvärsinstituten, men kommunerna fick en egen definierad maktsfär. Man räknade med att tidigare statlig reglering på en del områden som berörde kommunerna skulle bli överflödig.[10]

Den utveckling mot alltmer specificerad och långtgående lagstiftning avseende kommunernas åligganden som vi sett under 1900-talet har betecknats som uttryck för ett fullföljande av likformighetssträvandena, vilket samtidigt fört med sig en återgång till synen på den offentliga förvaltningen som en enhet. Men likformigheten avser i vår tid snarare de kommunala prestationerna till medborgarna än, som tidigare var fallet, prestationerna till staten. "En demokratisk strävan har avlöst 1800-talets liberalism".[11]

Hur har då synen på den kommunala självstyrelsen påverkats av denna utveckling?

I 1947 års betänkande påpekade man att utgångspunkten för kommunalförordningarna, att kompetensstadgandet skulle vara det enda stödet för större delen av den kommunala verksamheten, numera var helt förlegad i och med att allt fler områden blivit reglerade i särskilda

[9] Kaijser 1959, s. 26 f.
[10] Se bl.a. Herlitz 1962, s. 84 ff.
[11] A.a., s. 86 ff.

författningar.[12] Men eftersom kommitténs uppdrag var att undersöka behovet av en utvidgad allmän beslutanderätt, koncentrerade man sig på kompetensregeln, som man såg som det viktigaste lagstödet för en kommunal självstyrelse vid sidan av regeln om beskattningsrätten (57 § i 1809 års RF).[13] Man tog bestämt avstånd från tanken att reglera den kommunala kompetensen genom en uppräkning av vad som skulle anses som kommunala angelägenheter. Detta skulle, menade man, innebära ett upphävande av kommunalt självbestämmande.

Även i 1971 års betänkande om den kommunala kompetensen håller man fast vid en reglering av generalklausuls-karaktär som, sägs det, bevarar möjligheterna att utveckla verksamheten med hänsyn till lokala och skiftande förhållanden.[14]

2.5 Självstyrelsen enligt regeringsformen

I förarbetena till 1974 års regeringsform definieras den kommunala självstyrelsen som "principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna". Man bygger i förarbetena uttryckligen på att för kompetensen grundläggande är att kommunerna har en fri sektor vid sidan av sina särskilda åligganden, dvs. man gör en uppdelning mellan den del av kommunens verksamhet, som enbart regleras av den allmänna kompetensregeln, och den specialreglerade sektorn. Den fria sektorn kännetecknas av initiativrätt och självständig beslutanderätt, sägs det.[15]

I RF 8:5 anges att föreskrifter om grunderna för bl.a. kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen skall ha lagform, liksom föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

Härigenom skapas ett mer vidsträckt "kommunallagsbegrepp" än tidigare. Även specialförfattningar om kommunala åligganden som socialtjänstlagen faller in under begreppet.[16] Men utmärkande för regeringsformens förarbeten är att man kopplar samman självstyrelse-

[12] SOU 1947:53, s. 23.
[13] A.a., s. 93 f.
[14] SOU 1971:84, s. 44.
[15] Prop 1973:90, s. 190 ff.
[16] Holmberg & Stjernquist, s. 264 f.

begreppet och den *allmänna* kommunala kompetensen, nära förbunden med beskattningsrätten. Samtidigt betonas att båda uppgiftsområdena i grunden bygger på riksdagens möjlighet att delegera uppgifter till kommunerna, inte på en uppfattning om naturliga, grannelagsanknutna uppgifter som tillkommer kommunerna.[17]

Principstadgandet i regeringsformens första paragraf om kommunal självstyrelse som en av grunderna för det svenska statsskicket, sammanställt med reglerna om beskattningsrätten och normgivningen på det kommunala området, bildar alltså ramen för kommunernas existens. Att både åligganden och befogenheter bestäms i lag säger däremot ingenting om hur gränsen mellan den fria sektorn, den särskilt reglerade sektorn och statlig verksamhet skall bestämmas. Beskattningsrätten är dessutom inte obegränsad. Det anses att riksdagen utan hinder av grundlagen kan sätta ett tak för skatteuttaget.[18]

I betänkandet om den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna har skildrats hur i grundlagen den kommunala självstyrelsen närmast kom att begränsas till den s.k. fria sektorn. Uppdelningen mellan självstyrelseärenden och specialreglerade ärenden är enligt författarna dock onaturlig: alla kommunens uppgifter bygger i grunden på statlig delegation och är gemensamma kommunala uppgifter.[19]

Intrycket blir att inställningen vid RF:s tillkomst är en bekräftelse på den tidigare utvecklingen, där demokratiseringen och den alltmer påfallande integrationen mellan statlig och kommunal verksamhet kulminerat. Som en sista restpost kvarstår den s.k. oreglerade, fria sektorn.

Detta framstår som märkligt mot bakgrund av att som tidigare sagts självstyrelsen fått en så framskjutande placering i RF:s portalstadgande. Självstyrelsen borde alltså inte bara hänföra sig till den fria sektorn utan också omfatta rätten att lokalt utforma verksamheten inom den ram som de i kommunerna dominerande statligt reglerade uppgifterna kräver.

Här måste de senaste decenniernas målsättningar och reformer avseende decentralisering och medbestämmande på lokal nivå, kommundelsnämnder och frikommuner passas in i bilden. Dessa utveck-

[17] A.a., s. 41.
[18] A.a., s. 266.
[19] Ds 1988:36, s. 40.

lingsdrag ger en föreställning om att en ny utvecklingsfas har vidtagit, där balanspunkten mellan centralmakt och lokalt inflytande åter är på väg att förskjutas.[20]

2.6 Självstyrelsen efter regeringsformens tillkomst

Den "utgångspunkt" vi i dag kan finna för diskussionen kring självstyrelsebegreppet är 1991 års kommunallag. Här anges i 1 kap 1 § att kommunerna sköter *de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda författningar på den kommunala självstyrelsens grund.* Principen gäller enligt den allmänna motiveringen för *all* kommunal verksamhet och ses som en princip för relationen mellan stat och kommun. Man återknyter till tidigare resonemang om kompetensens ursprung genom att slå fast att riksdagen bestämmer ramarna och att graden av självstyrelse bestäms genom formerna för samverkan mellan stat och kommun.[21] Denna tankegång finns inte klart utförd i slutbetänkandet av kommunallagsgruppen,[22] medan däremot kommunallagskommittén markerar att självstyrelsen bör ses som en princip för hela den kommunala verksamheten.[23]

När riksdagens konstitutionsutskott 1980 uttalade sig om grundlagsskyddet för beskattningsmakten, angav man att beskattningsrätten alltid måste ha ett reellt innehåll, men att skyddet i grundlagen var av principiell karaktär och inte utgjorde ett absolut hinder för en lagreglering som skattetak. Sådana ingrepp borde dock undvikas enligt utskottets uttalande, och om de gjordes måste det ändå finnas utrymme både för en fri sektor för kommunerna och åtminstone en viss frihet för kommunerna att fastställa storleken av beskattningen.[24]

I samband med införande av *lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt*, som lagfäste ett skattestopp under åren 1991 och 1992 har gjorts en del nya uttalanden om självstyrelsebegreppets innebörd.[25]

[20] Jfr även Gustafsson, s. 53.
[21] Prop 1990/91:117, s. 23 och 147.
[22] Ds 1988:52, s. 79 och 157.
[23] SOU 1990:24, s. 60 f och 165.
[24] KU 1980/81:KU22.
[25] Lagen har enligt riksdagens beslut följts av en ny motsvarande lag om skattestopp för

I propositionen framställdes regeringens syn på frågan, om ett s.k. kommunalt skattetak kunde anses förenligt med den kommunala självstyrelsen med hänvisning till grundlagens förarbeten:

> Man hänvisar till att regeln i RF 1:7 om kommunernas rätt att ta ut skatt enligt förarbetena är ett principstadgande som inte kan anses innebära en fri beskattningsrätt ens i den meningen att en kommun helt obunden skulle kunna bestämma uttagets storlek. Hur principen förverkligas måste i stället bestämmas genom lag.[26]

I lagrådsremissen hävdas också att RF:s grundläggande bestämmelse om att all makt utgår från folket och att riksdagen är folkets främsta företrädare innebär att "Den offentliga makten emanerar alltså från staten och i den utsträckning kommunerna fattar beslut är det en av staten delegerad beslutanderätt de utövar." Ett skattetak ses som grundlagsenligt men också som ett ingrepp som måste användas med stor urskillning och varsamhet.[27]

Lagrådet yttrade i ärendet en skepsis mot denna bild av den kommunala självstyrelsen som man ansåg "föga träffande", eftersom självstyrelsen ju i regeringsformen framställs som en av grundstenarna för den svenska demokratin.[28]

Man menar också, med hänvisning till ovan angivna uttalande om RF 1:7, att man inte kan tillmäta ett isolerat uttalande, som inte är helt klart, alltför stor vikt, när det gäller att avgöra innebörden av beskattningsrätten. Samtidigt står det klart, enligt lagrådet, att vissa begränsningar får göras, eftersom några garantier i RF inte finns för motsatsen och dessutom regeln i RF 8:5 om att grunderna för beskattningen bestäms i lag tyder på att vissa begränsningar är möjliga. Från konstitutionell synpunkt måste inskränkningarna ses som allt mer betänkliga i ju högre grad de innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter. Bedömning av lagligheten måste göras med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid de skall gälla. Frågan kan dock

1993 i enlighet med regeringens kompletteringsproposition 1991/92:150.

[26] Hänvisning görs till prop 1973:90, s. 190 och 231.

[27] Prop 1989/90:150, bil 4 s. 12.

[28] Lagrådet hänvisar här till uttalande i KU 1973:26, s. 39.

enligt lagrådet inom vissa ramar ses som politisk snarare än rättslig. Det två-åriga skattetaket accepterades av lagrådet.[29]

Även i samband med införandet av det nya skattestoppet för 1993 förs en diskussion om kommunernas förhållande till staten. Enligt kommunalekonomiska kommittén finns två helt olika synsätt på kommunernas funktion och verksamhet. Det ena innebär att all offentlig makt utgår från staten och att kommunerna därmed enbart har en delegerad beslutanderätt, det andra att man betraktar kommunerna som "grunden för folkstyret". I Sverige har man dock enligt kommittén valt en kompromiss, man har skapat en balans: den kommunala självstyrelsen är en del av den offentliga makten och innebär också den ett förverkligande av folkstyret. Balansen sägs vara pragmatisk, vilket skall innebära att den kan ändras och att en avvägning mellan statligt och kommunalt alltid måste ske med beaktande av nya omständigheter. Det går inte heller att dra en skarp gräns för självstyrelsen.[30]

I propositionen uttalas instämmande. Här anges också, precis som i betänkandet, att de offentliga uppgifter som ankommer på staten ensam kan sammanfattas i följande tre punkter, vilka i sig också anger på vilka punkter förhållandet mellan stat och kommun blir avgörande:

1. Offentlig verksamhet med given anknytning till hela riket, t.ex. utrikespolitik, infrastrukturuppbyggnad, rättsordningen men också skolans innehåll.
2. Fördelningspolitik. Härmed avses att staten skall se till att servicenivån inte varierar alltför mycket mellan kommunerna.
3. Överordnat ansvar för samhällsekonomin och stabiliseringspolitiken.

Det sista anses innebära just att staten med bindande verkan måste kunna fastställa finansiella ramar även för kommunerna.[31]

I samband med att ett nytt åliggande föreslogs för kommunerna enligt skollagstiftningen, innebärande att kommun är skyldig att anslå 85 procent av den beräknade genomsnittskostnaden för en grund-

[29] Prop 1989/90:150, bil 4 s. 32 f.
[30] SOU 1991:98, s. 41.
[31] Prop 1991/92:150, del II s. 11.

skoleelev till en friskola som tar emot eleven,[32] uttalade lagrådet att förslaget visserligen innebar begränsningar av den kommunala rörelsefriheten men att sådana begränsningar är tillåtna enligt regeringsformen. Att kommunen får ett åliggande enligt skollagen ansågs inte vara ett otillåtet ingrepp i självstyrelsen. Lagrådet påpekar särskilt att skolväsendet sedan gammalt hör till den statligt reglerade delen av den kommunala verksamheten och inte räknas till vad som kallas kommunens fria sektor.[33]

2.7 Självstyrelsen och Europasamarbetet

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse ratificerades av Sverige 1989.[34] I kommunallagspropositionen betonas att den nya kommunallagen i förhållande till konventionen innebär en förstärkning av självstyrelsen i och med att principen slås fast för all kommunal verksamhet.[35]

I konventionen anges en närhetsprincip som innebär att de offentliga uppgifterna normalt i första hand skall utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgarna. Även i det europeiska samarbetet inom den europeiska gemenskapen har den s.k. subsidiaritetsprincipen fått ökad aktualitet, även om man ännu inte kan få någon klar uppfattning om vad principen i realiteten innebär. Denna tanke, enkelt uttryckt, att beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå, kan delvis anses strida mot de i Sverige tidigare så starka integrationssträvandena mellan statlig och kommunal verksamhet och den långtgående statliga detaljregleringen av kommunal verksamhet.

Å andra sidan medför Europasamarbetet nya krav på kontroll. Enligt den nya lagstiftning som antagits i samband med EES-avtalet får regeringen upphäva ett kommunalt beslut om stödåtgärder till företag, om EFTA's övervakningsmyndighet eller EFTA-domstolen funnit att beslutet står i strid med EES-avtalet (artikel 61), under förutsättning att inte en svensk myndighet funnit att beslutet är förenligt med avtalet eller att prövning om detta ännu inte avslutats. I

[32] Se nedan 5.7.1.2.
[33] 1991/92:UbU22, bil 1 s. 28.
[34] Se prop 1988/89:119 och SÖ 1989:34.
[35] Jfr ovan 2.5.

förarbetena diskuterades om en sådan regel kunde anses förenlig med principen om kommunal självstyrelse. Departementschefen och lagrådet var eniga om att regeln inte utgjorde en oacceptabel inskränkning.[36] I propositionen hänvisas till lagrådets uttalande om att gränsdragningen för självstyrelsen inom vissa ramar snarare är en politisk än en rättslig fråga. Vidare betonas att självstyrelsen aldrig kan vara total. Vid konstitutionsutskottets behandling uttrycktes tveksamhet mot förslaget, eftersom det sades innebära en ny form av statlig uppsikt över kommuner och landsting. Utskottet konstaterade dock att möjligheten för regeringen att upphäva kommunala beslut i avsedda fall är nödvändig för att uppfylla EES-avtalets krav.[37]

Frågan illustrerar väl problemet med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Eftersom regeringsformen inte anger i vilka avseenden eller i vilken utsträckning begränsningar kan ske, blir det svårt att hävda att ens en helt ny form av kontroll skulle strida mot grundlagen. Kraven på lagform i 8 kapitlet blir därmed det enda skyddet. Ingrepp i självstyrelsen genom nya åligganden försvaras med att detta är normalt inom den "specialreglerade" sektorn (se ovan angående bidraget till fristående skolor), medan ingrepp i den fria sektorn tillåts med hänvisning till EES-avtalet. Vad den senare inskränkningen beträffar skulle man kunna föra ett resonemang om att kommunallagen ju också innehåller en ganska strikt utformad regel om företagsstöd, (se KL 2:8) som vid laglighetsprövning hos domstol kan leda till att ett kommunal beslut upphävs. I det perspektivet *kan* den nya inskränkningen te sig försvarbar under förutsättning att EES-reglerna inte ställer större krav än kommunallagen.

Det kan tilläggas att som genomgången i kapitel 5 kommer att visa det inte är unikt att regeringen kan upphäva ett kommunalt beslut, även om det då inte rör sig om den frivilliga verksamheten.

De fall då den kommunala självstyrelsen enligt RF blivit aktuell har ändå alla bedömts som acceptabla, och själva bedömningen ger inte mycket stöd för en avgränsning: vilka tänkbara ingrepp skulle kunna befinnas strida mot grundlagens bestämmelse? Ett *permanent* skattetak framstår dock i dag som stridande mot grundlagen.

[36] Prop 1991/92:170, bil 1 s. 162 och bil 1.4 s. 227.
[37] KU 1992/93:KU1.

2.8 Avslutande synpunkter

Principen om kommunal självstyrelse har allt sedan kommunallagstiftningens tillkomst 1862 varit ett uttryck för synen på förhållandet mellan staten och kommunerna. Krav på lokalt självbestämmande har dock numera en annan innebörd än 1862 p.g.a. det demokratiska genombrottet. Samtidigt fastslår grundlagen endast ramarna för självstyrelsen, och riksdagen har stor frihet att inom de ramarna göra inskränkningar i självstyrelsen utan att detta uppfattas som grundlagsstridigt eller odemokratiskt. Att kommunerna i sig är demokratiska system rör inte direkt denna balans mellan statsmakt och lokalmakt. Någon exakt gräns för hur mycket självstyrelsen kan urholkas innan grundlagen kan anses överträdd finns inte. Framställningen i detta kapitel har visat att den kommunala självstyrelsen i stor utsträckning är beroende av den tillfälliga riksdagsmajoriteteten och att grundlagsstadgandena utgör ett bräckligt skydd. Lagrådet godtar ingrepp genom åligganden i den statligt reglerade verksamheten med betonande av att att man måste skilja denna från den fria sektorn, men samtidigt har lagrådet inga avgörande betänkligheter mot en möjlighet för regeringen att upphäva kommunala beslut just inom denna fria sektor.

Det är viktigt att understryka att självstyrelsen har två sidor.

Kommunernas rätt att själva besluta om och finansiera de uppgifter som har ett intresse för just den enskilda kommunen är den ena sidan. Här begränsas självstyrelsen av domstolarnas avgöranden om lagligheten i de kommunala besluten, och genom de demokratiska beslutsprocesserna, men statsmaktens ansvar gäller främst att de finansiella förutsättningarna för kommunal verksamhet inte begränsas på ett sådant sätt att självstyrelsen blir ett honnörsord utan innehåll. Beskattningsmakten är alltså central men grundlagsskyddet begränsat. Vid den punkt där skattetaket framstår som mer eller mindre permanent och de av staten ålagda uppgifterna är av den storleksordningen att i praktiken både skatteintäkter och statsbidrag helt är intecknade kan man naturligtvis starkt ifrågasätta om självstyrelsen längre verkligen har ett värde ur demokratisk synpunkt: vad kan det lokala självbestämmandet rikta sig mot utom *förvaltningen* av de av staten ålagda uppgifterna?

Men även den andra delen av självstyrelsen påverkas av statens agerande. Det i praktiken mest betydelsefulla skyddet för självstyrel-

sen kan anses ligga i kravet på lagform för kommunala åligganden. Här kan också åtminstone teoretiskt en rättslig prövning aktualiseras, om en domstol har att pröva grundlagsenligheten av en föreskrift som innefattar reglering av kommunal verksamhet.

Riksdagen är annars den yttersta garanten för självstyrelsen. Om lagstiftaren anger de kommunala uppgifterna mycket detaljerat, minskar naturligtvis utrymmet för ett reellt självbestämmande. För denna del av den kommunala självstyrelsen blir alltså frågorna om lagstiftningens närmare materiella utformning, eventuell annan reglering i form av statsbidragsbestämmelser samt slutligen olika former av kontroll över kommunala beslut avgörande för bedömningen av självstyrelsens innehåll.

I avsnitten om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet skall jag skildra den förändring av regelsystemet som pågår och som påverkar bedömningen av förhållandet stat–kommun och utrymmet för lokalt självbestämmande.

3 Den kommunala kompetensen

3.1 Utgångspunkt

Synen på den kommunala kompetensen har från början varit nära kopplad till självstyrelsediskussionen. I grunden kan man fråga sig om en opreciserad, allmän kompetens för kommunerna är en förutsättning för och också den huvudsakliga innebörden av självstyrelsebegreppet. Som utvecklats i föregående avsnitt har diskussionen om den kommunala självstyrelsen inte stannat vid den positionen. I dag är snarare frågan, om den mer omfattande innebörden av begreppet självstyrelse som uttrycks i den nya kommunallagen också har betydelse för synen på den kommunala kompetensen.

Syftet i detta avsnitt är att beskriva hur den kommunala kompetensen avgränsats i lag och förarbeten och hur den kommunala verksamheten systematiserats i doktrinen.

3.2 Kompetensreglerna i lagstiftningen

3.2.1 1862–1948

Enligt 1862 års kommunalförordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad hade den grundläggande kompetensregeln i 1 § följande lydelse:

> Varje socken på landet (varje stad med därunder lydande område) utgör för sig en särskild kommun, vars medlemmar äga att själva, efter vad denna förordning närmare bestämmer, *vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter* (min kurs), såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava.
>
> Om behandlingen av kyrkliga angelägenheter samt ärenden rörande folkskolan är särskilt stadgat.

Man hade därmed övergivit den enumerationsmetod som kännetecknade 1843 års förordning om sockenstämmor.

Redan under de första årtiondena efter ikraftträdandet diskuterades och kritiserades tillämpningen, och man krävde, bl.a. i anslutning till kommunernas engagemang i järnvägsbyggandet, att begreppet hushållningsangelägenheter skulle få en närmare bestämning och begränsning.[1]

Först 1930 skedde en förändring av kompetensstadgandet, då bestämningen av vad som utgör en kommun liksom grunden för kommunmedlemskapet angavs i särskilda paragrafer, medan kompetensbestämningen i 3 § förändrades såtillvida att det nu var "kommunen" som fick rätt att sköta de gemensamma angelägenheterna. Vid riksdagsbehandlingen fanns förslag om att ordet "gemensamma" borde tas bort, vilket avvisades av konstitutionsutskottets majoritet. Man yttrade att något behov av en väsentlig utvidgning av den kommunala kompetensen inte syntes föreligga. Utskottets ordförande påpekade i debatten att avsikten med ändringen inte var att åstadkomma någon väsentlig utvidgning av kompetensen, men man ansåg att uttrycket "medlemmar" i detta sammanhang inte var exakt med hänsyn till den utveckling som ägt rum beträffande kommunernas egenförvaltning och den förvaltning som uppdragits åt kommunen av staten.[2]

Även den andra delen av kompetensregeln berördes av revisionen. Enligt det utredningsförslag som föregick 1930 års lagstiftning skulle det tidigare uttrycket "offentlig ämbetsmyndighet" ersättas med "staten eller landsting", men i propositionen konstaterades att det inte var adekvat att beteckna till exempel magistraten eller hälsovårdsnämnden som "staten". Uttrycket som valdes var "såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan". Härmed avsågs de fall då en specialreglering angående kommunala frågor direkt anförtrodde uppgiften till någon myndighet, t.ex. länsstyrelsen, byggnadsnämnd eller hälsovårdsnämnd.[3]

1948 års kompetensreform innebar att orden "gemensamma ord-

[1] Redogörelsen bygger på SOU 1947:53, s. 16 ff.

[2] A.a., s. 25 f. Se även SOU 1971:84, s. 32, där det diskuteras om huruvida 1930 års riksdagsbehandling ger uttryck åt någon påbörjad upplösning av sambandet mellan kommunmedlemmar och kommunala angelägenheter.

[3] SOU 1947:53, s. 69.

nings- och hushållnings-" togs bort. Att kommunen ägde vårda sina angelägenheter själv ansågs uttrycka att kommunen fick vårda sådana angelägenheter som är knutna till kommunen genom ett allmänintresse. En kommunal angelägenhet var en uppgift som tillgodosåg ett allmänt, samhälleligt, till kommunen knutet intresse. Det avgörande skulle här vara "om det ur allmän synpunkt är lämpligt, skäligt eller ändamålsenligt att angelägenheten blir föremål för kommuns omvårdnad".[4] Det gemensamhetskrav som tidigare uppställts ansågs ha varit hämmande för kommunerna. Samhällsintresset av en åtgärd borde vara avgörande, inte i sig det förhållandet att alla eller flertalet kommunmedlemmar berördes.

Uttrycken ordnings- och hushållningsangelägenheter ansågs inte ha något egentligt upplysningsvärde eller någon direkt betydelse för rättstillämpningen. Man pekade också på att orden troligen använts som synonymer för "förvaltning" vid 1862 års kommunalreform.[5]

1947 års betänkande innehåller en utförlig analys av den kommunala kompetensens innebörd, som haft stor betydelse för senare rättspraxis och lagstiftning. På en punkt underkändes dock kommitténs resonemang i propositionen. Förslaget att kommunerna skulle anses ha en allmän understödsrätt utan särskilt lagstöd utanför den egentliga socialvården, som staten skulle reglera, avvisades.[6]

Departementschefen betonade i sin tur att kommunerna borde ha en mer obunden ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan och ställde sig bakom kommitténs förslag att behålla generalklausulstekniken men ge kompetensstadgandet en ny lydelse.[7]

Man avsåg härmed uttryckligen en utvidgning av kompetensen, som skulle leda till att en del speciallagstiftning skulle bli överflödig.[8]

Kompetensstadgandet fick därmed 1948 följande lydelse:

> Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.
>
> Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat.

[4] A.a., s. 96.
[5] A.a., s. 65 ff.
[6] Prop 1948:140 s. 73 f.
[7] A.a. s. 67 ff.
[8] SOU 1947:53 s. 96.

Uttrycket i första stycket "tillkommer annan" avser enligt kommittén fall då staten, offentlig myndighet eller särskilt kommunalt subjekt uttryckligen i författning anförtrotts en uppgift.[9]

Specialregleringen enligt andra stycket kunde omfatta inte bara verksamhetsområdets omfattning utan också det sätt på vilket uppgifterna skulle utföras. I betänkandet konstaterades att utvecklingen sedan länge kännetecknats av att allt fler kommunala uppgifter blivit reglerade i särskilda författningar, eftersom man inte velat tynga kommunallagarna med detaljföreskrifter. Här utsägs alltså att den specialreglerade kompetensen egentligen ryms under den allmänna. Men man tillägger att speciallagstiftning också använts i vissa fall för att utvidga kompetensen.[10]

Två reservanter kritiserade förslaget med hänvisning till att kompetensstadgandet i sig inte gav tillräcklig upplysning om gränserna för kompetensen och att förslaget skulle innebära rättsosäkerhet. I stället ville man behålla den tidigare lydelsen, åtminstone vad gäller gemensamhetskravet, som man ansåg gav ett starkt stöd för krav på objektivitet och normbundenhet. Vid sidan av detta fick man använda specialreglering för att vidga kompetensen på särskilda områden. Här nämndes byggnads-, hälsovårds-, vatten- och väglagstiftningen som sådana områden. Lagstiftning ansågs också behövas för elektrifiering, bostadsförsörjning, stipendiegivning och hemvärnet, områden där majoriteten ansett att det förändrade kompetensstadgandet skulle vara tillräckligt.[11]

3.2.2 1949–1977

Den lydelse av kompetensregeln som infördes 1948 var sedan i allt väsentligt oförändrad fram till 1977 års kommunallag. I 1971 års betänkande om den kommunala kompetensen ansågs att den allmänna kompetensregeln knappast ledde till större svårigheter. Praxis gav fastare gränser och speciallagstiftningen hade nu större betydelse. Kommittén förordade i stället användandet av utbrutna särskilda kommunallagar vid behov. Det gällde sådana lagar som 1968 års lag

[9] SOU 1947:53, s. 97.

[10] A.a., s. 23 f.

[11] Reservation av ledamöterna Herlitz och Pettersson, se SOU 1947:53, s. 159 ff, särskilt s. 166 och 168.

om kommunala befogenheter inom turistväsendet, där ett område som i och för sig rymdes inom den allmänna kompetensen bröts ut och reglerades mer i detalj i en särskild lag "av kommunallags natur".[12]

1977 års kommunallag innebar inga faktiska förändringar av kompetensen, även om lokutionen "såvitt icke handhavandet tillkommer annan" utgick. Det hade redan tidigare påpekats att denna inskränkning egentligen var onödig, eftersom den kunde utläsas av förhållandet att det inte kunde vara en kommunal angelägenhet att vårda något som uttryckligen anförtrotts någon annan.[13] I 1971 års betänkande ansågs att den verksamhet genom speciella kommunala organ som bl.a. avsågs här, dvs. särskilda åligganden, ändå avskiljdes från den allmänna kompetensen genom stadgandet i dåvarande kommunallagens 3 § 2 st, alltså det stycke som infördes 1948. Andra offentliga organs uppgifter avskiljdes genom uttrycket "sina angelägenheter".[14]

Med 1977 års KL lämnade man alltså den distinktion som tidigare gjorts mellan uppgifter som anförtroddes kommun som sådan, och som därmed tillhörde den allmänna kompetensen, även om särskild reglering av uppgiften fanns, och uppgifter av kommunal karaktär, som anförtrotts särskilda kommunala organ och därmed inte tillhörde kommuns *allmänna* kompetens.

Vid lagstiftningsarbetet påpekades också att det var en nackdel att den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet i så stor utsträckning återfinns i speciallagar.[15] Denna fråga har sedan varit utgångspunkten för ett långvarigt utrednings- och beredningsarbete inför kommunallagen av år 1991.

3.2.3 1991 års kommunallag

I betänkandet Kommunerna och näringslivet föreslogs att de ovan nämnda särskilda kommunallagarna, de s.k. små- eller särlagarna, skulle föras in i KL.[16] Mot bakgrund av detta och andra förslag till förändringar av KL sammanfattades en ny systematisering av kompetensbestämningen i en *principskiss* som utkom 1985.

[12] SOU 1971:84, s. 44 ff, särskilt s. 47.
[13] SOU 1947:53, s. 97.
[14] Kommunallagen 1953, se SOU 1971:84 s. 46.
[15] Prop 1975/76:187, s. 339 f.
[16] Se SOU 1982:41.

Här delas den kommunala kompetensen upp i tre delar:

1. Allmänna befogenheter.
2. Tillägg till allmänna befogenheter, i de fall där särskilt lagstöd krävs för att kommunerna skall få ägna sig åt verksamhet som inte framstår som traditionellt kommunal.
3. Speciella befogenheter och skyldigheter, de fall där riksdagen vill åstadkomma garantier för att kommunerna sköter vissa uppgifter.

Man föreslog att vissa av de kommunalrättsliga principer som utvecklats skulle lagfästas, att de s.k. smålagarna skulle föras in i KL och att den viktigare speciallagstiftning som anger speciella befogenheter och skyldigheter för kommunerna skulle räknas upp i lagen. I den allmänna kompetensbestämmelsen skulle lokaliseringsprincipen inskrivas.[17]

I betänkandet Ny lag om kommuner och landsting används i stället en grundläggande uppdelning mellan allmän och specialreglerad kompetens, varefter den sistnämnda delas upp på ett sätt som motsvarar punkterna 2 och 3 i principskissen. Den allmänna kompetensregeln förtydligas enligt förslaget genom att lokaliseringsprincipen skrivs in, och man återknyter till lydelsen före 1977 genom att föreskriva att de angelägenheter kommunen skall sköta inte får vara sådana som enbart skall skötas av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Kravet på att en kommunal åtgärd skall vara av allmänt intresse, som formulerades redan vid 1948 års kompetenslagstiftning i förarbetena, får här en plats i själva lagtexten.[18]

Kommunallagskommittén däremot har valt att föreslå lagstiftning endast om allmänna befogenheter (2:1) och därutöver erinra om att det finns särskilda bestämmelser om befogenheter och skyldigheter (2:2). I den allmänna motiveringen beskriver man dock kompetensens olika delar på samma sätt som de tidigare utredningarna, och den allmänna kompetensregeln överensstämmer i sak med kommunallagsgruppens.[19]

I propositionen till den nu antagna kommunallagen sägs att lagen

[17] SOU 1985:29, s. 57 ff.
[18] Ds 1988:52, s. 89ff.
[19] SOU 1990:24, s. 15 och 65 f.

bör ge en överblick över kommunernas kompetens och informera om viktiga principer för verksamheten. En allmän kompetensregel, som motsvarar 1 kap 4 § i 1977 års KL och är den grundläggande bestämmelsen, behålls, nu i 2 kapitlet, benämnt *Kommunernas och landstingens befogenheter*. Här uttrycks förutsättningarna för kompetensenlighet, nämligen allmänintresse och anknytning till kommunen. I själva lagtexten anges nu i 2 kap 1 §:

> Kommuner och landsting får själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Likställighetsprincipen och retroaktivitetsförbudet lagfästs också under rubriken allmänna befogenheter. Särskilda regler om stöd till näringslivet skrivs in liksom en regel om kommunal partistöd. I övrigt erinras endast om att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och *skyldigheter* på vissa områden (2:4).

Den specialreglerade kompetensen är enligt propositionen omfattande och mycket skiftande. Den delas upp i tillskottskompetens, t.ex. enligt partistödslagen, och kompetens som innefattar att vissa angelägenheter görs obligatoriska, t.ex. lagstiftning inom plan- och byggväsendet, skolområdet och socialtjänsten.[20]

Den tillskottskompetens som sedan länge reglerats i s.k. särlagar blir i och med 1991 års kommunallag delvis inflyttad i själva lagen. Det gäller reglerna om politiska sekreterare (KL 3:35–37 §§) och kommunalt partistöd (KL 2:9 och 10 §§). Till lagar som innehåller begränsade befogenhetsutvidgningar eller preciseringar vid sidan av den allmänna kompetensen brukar räknas bl.a. *lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport*, *lagen (1991:901) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd* och *lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet*.

[20] Prop 1990/91:117, s. 35 f och 150.

3.3 Kompetensreglerna i doktrinen

Hur uppfattades och beskrevs den kommunala kompetensen i doktrinen?

Jag kommer i detta avsnitt att koncentrera intresset kring den motsättning som främst uttryckts av Sundberg å ena sidan och *Herlitz* och Kaijser å den andra. Den kan följas från senare delen av 1940-talet och belyser indirekt också äldre betraktelsesätt.[21]

Som ett exempel på tidigare doktrin kan nämnas Hagmans framställning från 1926. Hans beskrivning av kommunbegreppet lyder:

> För kommun är det utmärkande, att den utgör ett territoriellt bestämt område inom staten, vilket, med tvångsanslutning av därtill hörande medlemmar, har till uppgift att, under en viss grad av självstyrelse, verka såsom statens organ för dess ändamål, på samma gång den ombesörjer sina egna angelägenheter.[22]

I anslutning till 1948 års kompetensreglering framstod tydligt meningsskiljaktigheter när det gäller uppfattningen om den kommunala kompetensens innebörd. Sundberg uttryckte i sin lärobok Kommunalrätt (1947) sin syn på vad han benämnde kommunalstyrelse: en sammanfattande beteckning på all kommunal verksamhet. Denna uppdelades i å ena sidan självstyrelse som bestod av kommunalrepresentationens verksamhet, å andra sidan den egentliga kommunalförvaltningen, som i sin tur innehöll dels ekonomisk förvaltning (kommunens egen- eller enskilda förvaltning), dels självförvaltning eller kommunens offentliga verksamhet. Egenförvaltningen framträdde i privaträttsliga former och sammanhängde med kommunens karaktär av privaträttsligt rättssubjekt med egen förmögenhet, medan självförvaltningen utgjordes av från staten delegerade statsuppgifter.[23] Enligt Sundberg reglerades endast den allmänna kompetensen genom kommunallag, däremot inte självförvaltningen.[24]

Både kommunbegreppet och den kommunala förvaltningen präglas således enligt Sundberg av en dubbel innebörd: privaträttsliga och

[21] I Ds 1988:36 finns en redogörelse och en analys av uppfattningar i doktrinen.
[22] Hagman, s. 10.
[23] Sundberg 1947, s. 32 ff, särskilt s. 39.
[24] A.a., s. 24.

offentligrättsliga uppgifter, eller egenförvaltning och självförvaltning.[25]

Sundberg uppfattade kompetensen enligt kommunallagen som främst inriktad på ekonomiska angelägenheter. Socialrättsliga uppgifter t.ex. omfattades däremot inte av den kommunala kompetensen utan krävde särskild författningsreglering. Enligt Sundberg faller hela den självförvaltande verksamheten *utanför* de naturligt gemensamma angelägenheterna, eftersom det är fråga om ändamål som inte är ekonomiska. Endast de ekonomiska ändamålen är för kommunen naturligt gemensamma, övriga är *legalt* gemensamma p.g.a. en särskild lagstiftning. När kommunen också får det ekonomiska ansvaret för den ålagda uppgiften blir "tydligen" själva *bekostandet* av uppgiften en gemensam hushållningsangelägenhet.[26] Sundberg påpekar också att den reglerade självförvaltningen kan vara av mycket olika karaktär. Ibland rör det sig om regelrätt myndighetsutövning som anförtrotts kommunen, t.ex. byggnadsnämndens verksamhet. I andra fall är det nästan uteslutande fråga om att kommunen ålagts att stå för kostnaderna utan att i övrigt få besluta om uppgifternas utförande.[27]

Av anknytningen till ekonomiska intressen följer att kommun kan ha rätt att understödja en verksamhet som bedrivs av enskilt subjekt, om verksamheten omfattas av den legalt gemensamma kompetensen, under förutsättning att den understödda verksamheten kompletterar eller ersätter den kommunala.[28] I den samlade versionen av Kommunalrätt 1964 betonar Sundberg som tidigare, att kommunbegreppet har sitt ursprung i den naturliga framväxten av en grannelagsrättslig gemenskap byggd på privaträttens former av handlande, och att kommunen vid skötseln av sin förmögenhet har rättskapacitet och rättshandlingsförmåga. Han menar att det inte är "den statliga maktdelegationen ensam som skapar kommunen" utan kommunen är "en privaträttslig juridisk person, utrustad med viss offentligrättslig makt".[29] Uppdelningen i s.k. egenförvaltning och självförvaltning

[25] A.a., s. 32, 35 och 39 not 1.
[26] A.a., s. 489 ff, särskilt s. 500.
[27] A.a., s. 39.
[28] A.a., s. 501 f.
[29] Sundberg 1964, s. 29 ff, särskilt s. 33.

följer samma synsätt: egenförvaltningen omfattar den ekonomiska förvaltningen av de egna behoven, som Sundberg uttrycker det med hänvisning till dåvarande 57 § i 1809 års RF,[30] medan självförvaltningen omfattar verksamhet som av staten delegerats.

I kompetensfrågan säger Sundberg att i princip endast ekonomiska angelägenheter omfattas av den allmänna kompetensregeln som efter 1948 års ändring är innehållslös. Avgörande blir i stället en bestämning utifrån naturligt gemensamma angelägenheter i enlighet med kommunbegreppet.[31] Den andra delen av kompetensen består av statens uppdrag. Sådana verksamheter hör inte enligt Sundberg till de naturligt kommunala utan blir kommunala, gemensamma, först då kommunen ålagts eller bemyndigats att utföra dem.[32]

Sundberg anger i sin kritik av 1948 års kommittébetänkande att det egentligen är grundlagsstadgandet i 57 § med innebörden att kommunens beskattningsmakt omfattar "egna behov" som sätter gränsen för den kommunala kompetensen. I förhållande till denna gräns kan kommunallagarna begränsa kompetensen men inte utvidga den. De egna behoven är överensstämmande med vad som ligger i uttrycket gemensamma angelägenheter, dvs. i kommunbegreppet. Att som kommittén söka utöka den allmänna kompetensen (genom att ta bort orden gemensamma och ordnings- och hushållnings-) är inte möjligt utan en genomgripande ändring av kommunbegreppet eller en enumerationslagstiftning. I den allmänna kompetensen ligger t.ex. främjande av bostadsproduktion så länge det inte har understödskaraktär, men däremot inte egentlig socialvård.[33]

Sundbergs systematik har kritiserats av Kaijser som med hänvisning till en historisk översikt och särskilt till Herlitz tolkat uttrycket ordnings- och hushållningsangelägenheter som i princip synonymt med termen förvaltning. 1859 års kommitterade betonade den kommunala verksamhetens uteslutande administrativa karaktär. Kaijser menar uppenbarligen att den allmänna kompetensregeln är en generalklausul som täcker alla kommunala verksamheter.[34] I kommunal-

[30] A.a., s. 36.
[31] A.a., s. 456 ff.
[32] A.a., s. 468.
[33] Sundberg 1948, s. 2 ff.
[34] Kaijser 1958, s. 125 ff, särskilt s. 147.

lagskommentarerna behandlas också all kommunal verksamhet under den allmänna kompetensregeln 1:3 resp. 1:4.[35]

Herlitz har lagt upp sin skildring av kommunalförvaltningen efter Sundbergs lärobok och särskilt understrukit de punkter där han har en annan uppfattning än Sundberg. Grundläggande för kommunen är rösträtten, skattskyldigheten och skyldigheten att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Dessa rättigheter och skyldigheter tillkommer numera personer bosatta i kommunen, sedan både fastighetsbeskattning och rörelsebeskattning försvunnit från den kommunala beskattningen. Besvärsrätten däremot tillkommer alla kommunmedlemmar.[36] (Annorlunda Sundberg som säger att medlemskapet är grunden för skattskyldigheten och rösträtten.[37]) I äldre tid, som Herlitz påpekar, byggde både rösträtt och skattskyldighet på medlemskapet.[38]

Han betonar att kommunernas existens beror av staten[39] och kritiserar Sundbergs uppfattning att nämnder inte är kommunens organ, om de inte utövar ekonomisk förvaltning för kommunen.[40] Det är naturligare, menar han, att betrakta alla organ som kommunala som på något sätt regleras av kommunens beslutande organ eller bekostas av kommunens medel eller inrättats på ett sätt som ger uttryck åt en kommuns vilja. Det är inte riktigt att betrakta kommunerna som privaträttsliga rättssubjekt, som Sundberg gör, på den grunden att de har att hushålla med sin egen förmögenhet. I stället måste man ta hänsyn till att den kommunala beskattningen gör hushållningen speciell: kommunen har en "av staten bestämd verksamhetssfär".[41]

Vid bestämmandet av den allmänna kompetensen tar han utgångspunkt i orden "ordnings- och hushållnings", som han menar är en översättning av termen politi och ekonomi, vilket betecknade ett område ungefär lika omfattande som dagens "förvaltning".

Speciallagstiftningen kan dels inskränka kompetensen genom särskilda föreskrifter, dels vidga den genom att bemyndiga eller ålägga

35 Kaijser 1966, s. 22 ff och Kaijser & Riberdahl, s. 111 ff.
36 Herlitz 1948, s. 208.
37 Sundberg 1947, s. 51.
38 Herlitz 1948, s. 209, not 1.
39 A.a., s. 211 f.
40 A.a., s. 229 f.
41 A.a., s. 242.

kommun nya uppgifter. Men Herlitz betonar att speciallagen ibland endast fastslår vad som redan kan härledas ur KL. På båda områdena är det fråga om statligt auktoriserad offentlig förvaltning.[42]

Kaijser anger i kommentaren till 1953 års kommunallag (som innehåller en oförändrad kompetensbestämning) att uttrycket "sina angelägenheter" i och för sig fullständigt täcker föremålen för den kommunala verksamheten.[43]

Kaijser & Riberdahl menar också att den tidigare lokutionen "vårda sina angelägenheter" i 1977 års kommunallag fullständigt täcker föremålen för den kommunala verksamheten men att kompetensen inom denna ram uppdelas i oreglerad och reglerad kompetens. Två ytterligare indelningsgrunder anges: specialreglerad resp. oreglerad förvaltning, jämte områdena för förvaltningsbesvär resp. kommunalbesvär. Uppdelningen i fakultativa och obligatoriska uppgifter anges också men indelningen sammanfaller inte helt med den tidigare nämnda. Inom det specialreglerade området är uppgifterna ofta, men inte alltid, obligatoriska. Detta innebär att kommunen är skyldig att göra bruk av sina befogenheter på området och att därför också ett längre gående ansvarssystem finns.[44]

Sundbergs syn på kommunal verksamhet med egenförvaltningen som den självständiga, grundad på kommunbegreppet, och självförvaltningen som delegerad statlig förvaltning, kan sägas ha fått ett visst genomslag i regeringsformens självstyrelsebegrepp.[45] Den delegerade förvaltningen kan jämställas med en lokal förvaltningsenhets uppgifter, som grundas på det statliga bemyndigandet och måste anses ha en annan karaktär än självstyrelseuppgifterna. Kaijser har en helt annan utgångspunkt, gemensamt med Herlitz, där det avgörande är att kommunen får *alla* uppgifter genom statlig delegation och den allmänna kompetensregeln skall täcka all verksamhet.

Även självstyrelsen omfattar med detta synsätt all kommunal verksamhet, och det finns en principiell skillnad mellan en lokal statlig förvaltningsmyndighet och en kommunal enhet, *även* när de kommunala uppgifterna är särskilt reglerade.

[42] A.a., s. 253.
[43] Kaijser 1966, s. 15.
[44] Kaijser & Riberdahl, s. 45 ff och s. 49.
[45] Se ovan 2.5.

Den åtskillnad Kaijser gör mellan oreglerad och reglerad kompetens, kan ju materiellt tyckas sammanfalla med Sundbergs indelning, men den grundläggande utgångspunkten är alltså helt annorlunda. Enligt Kaijser och Riberdahl skall kompetensbestämningsmetoderna alltid utgå från de allmänna kompetensreglerna. Men ofta blir det fråga om ett samspel mellan dessa regler och innehållet i en specialförfattning.

3.4 Avslutande synpunkter

Vid analysen av självstyrelsens och den kommunala kompetensens omfattning måste man ta med i beräkningen den utveckling till representativ demokrati som skett sedan 1862 års förordningar antogs. Den lokala menighetens rätt att styra sig själv motiveras inte längre av naturrättsliga ideer om naturliga, grannelagsrättsliga, gemensamma uppgifter. I stället bygger självstyrelsetanken nu på demokratiska ideal om ett decentraliserat system, där befolkningens rätt till lokalt självbestämmande kan förverkligas. I det perspektivet blir det viktigt att se även den närmare reglerade verksamheten som i grunden kommunal, låt vara att på detta område integrationen mellan statliga och kommunala uppgifter, och därmed statens möjligheter att styra verksamheten, nått långt. Men principen om kommunalt självstyre måste medföra ett krav på att självbestämmandet får något reellt innehåll även på de områden som t.ex. skola och socialtjänst som utgör dominerande kommunala uppgifter i dag.

Det konstaterades i ett betänkandet om författningsfrågan och det kommunala sambandet 1965 att uppdelningen på skilda sektorer inte längre hade större praktisk betydelse. Den expansion av den kommunala verksamheten som ägt rum under hela 1900-talet har skett inom båda sektorerna, även om utan tvekan expansionen varit störst inom den särskilt reglerade sektorn. Samtidigt har fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun skett utifrån främst praktiska överväganden.[46]

Trots detta finns ofta starka tendenser att hålla de båda sektorerna i sär när man behandlar kommunens uppgifter. Risken är då att även

[46] SOU 1965:54, s. 39 f.

de allmänna kommunalrättsliga principerna, som likställighetsprincipen, uppfattas som något som man bara behöver ta hänsyn till när det är fråga om "den fria sektorn". När den rättsliga ramen för de kommunala åliggandena blir allt vidare, är det också viktigt att betona att det finns enhetliga gemensamma principer som är grundläggande för all kommunal verksamhet. För självstyrelseideologin är det som ovan framgått också viktigt att det gemensamma för de båda sektorerna betonas. Samtidigt är det just när man betonar självstyrelsens betydelse även på detta område som konflikterna visar sig, i förhållande till staten och till medborgarnas krav på likabehandling, oavsett kommuntillhörighet.

I kapitel 2 konstaterades att självstyrelsebegreppet numera får anses omfatta all kommunal verksamhet, oavsett om den är särskilt reglerad eller frivillig, inom de ramar som fastställs genom lagstiftning och domstolsprövning. Genomgången av kompetensbegreppen leder fram till uppfattningen att all kommunal verksamhet i grunden är statligt delegerade uppgifter. Om Sundbergs uppdelning mellan egenförvaltning och självförvaltning därmed kan överges, återstår att bedöma om den indelning i oreglerad och specialreglerad förvaltning som så ofta åberopas, kan anses mer användbar.

4 Verksamhetens rättsliga karaktär

4.1 Oreglerad – specialreglerad kompetens

Indelningen av den kommunala verksamheten i "specialreglerad" och "oreglerad" (eller enbart kommunallagsreglerad) verksamhet har tidigare tett sig ganska självklar i praktiken, trots de skillnader i inställningen angående verksamhetens *rättsliga natur*, som visats ovan. De båda områdena har skilt sig åt på ett flertal sätt.

Den specialreglerade verksamheten anses omfatta kommunens åligganden och befogenheter inom olika materiella rättsområden som plan- och byggverksamheten, skola, social- och sjukvård och räddningstjänst. I dag är detta område kostnadsmässigt helt dominerande inom den kommunala sektorn.

Den enbart kommunallagsreglerade kompetensen bygger däremot endast på kommunallagens allmänna kompetensregler och möjliggör åtgärder inom vitt skilda områden som kultur, fritid, turism och övrigt näringsliv, men innebär inga direkta åligganden för kommunen. I vissa fall är dessa allmänna befogenheter närmare preciserade och/eller utökade genom de s.k. särlagarna.[1]

I skilda framställningar av kommunala verksamheter förekommer också ofta uttrycken "fakultativ" och "obligatorisk" blandade med termerna "specialreglerad" och "oreglerad" med hänvisning till uppgifternas karaktär eller nämndförvaltningen.[2] *Riberdahl & Paulsson*

[1] Se ovan 3.2.3.

[2] Som exempel kan nämnas SOU 1987:35, del 3, s. 6 och 47 ff och SOU 1991:26, s. 2.

använder uttrycken frivilliga och obligatoriska uppgifter, medan *Lindquist & Losman* talar om allmänna och specialreglerade befogenheter och obligatoriska angelägenheter.[3]

De olika indelningsgrunder som Kaijser & Riberdahl i sin kommentar från 1983 anger för en systematisk framställning av den kommunala verksamheten är:

1. Oreglerad eller reglerad *kompetens*.
2. Oreglerad eller specialreglerad *förvaltning*.
3. Typ av *rättsmedel*: kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär.

Man påpekar att indelningen i obligatoriska och fakultativa uppgifter ofta men inte alltid överensstämmer med uppdelningen av kompetensen. Visserligen är de oreglerade befogenheterna i princip fakultativa, men de specialreglerade befogenheterna innefattar både obligatoriska uppgifter och i varierande grad viss valfrihet vad gäller verksamhetens inriktning och omfattning.[4]

Hur ändamålsenlig och upplysande är nu den systematisering av den kommunala verksamheten som hittills dominerat och som alltså i grunden utgår från att oreglerad kompetens hör samman med frivillighet, oreglerad förvaltning och kommunalbesvär, medan reglerad kompetens förekommer i specialreglerad förvaltning, kännetecknad av obligatoriska uppgifter och möjlighet till förvaltningsbesvär över beslut riktade till enskilda?

Det finns en del drag i utvecklingen som kan antyda att uppdelningen i dag är mindre lyckad, även bortsett från den förvirrande användning av begreppen, som ibland förekommit.

De båda områdena för kommunal verksamhet kan inte längre hållas i sär lika påtagligt som tidigare. Detta motiverar en granskning både av utgångspunkterna för systematiseringen och av den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet i dag.

Utvecklingen kan beskrivas med hjälp av en genomgång av vad som varit utmärkande för "oreglerad" och "specialreglerad" förvaltning och i vilka avseenden förändringar skett.

[3] Riberdahl & Paulsson, s. 28 och Lindquist & Losman, s. 14 f.

[4] Kaijser & Riberdahl, s. 50 f.

4.2 Utmärkande drag i den rättsliga regleringen

4.2.1 Verksamhetens art

Den *oreglerade* verksamheten framställdes tidigare ofta som privaträttslig till sin karaktär och byggde på kommunens kompetens som ett självständigt rättssubjekt, medan den *specialreglerade* verksamheten uppfattades som statligt delegerade uppgifter av klar myndighetskaraktär.[5]

I dag framstår den kommunala självbestämmanderätten som central även inom specialreglerade områden, där ofta åligganden är mindre preciserade än tidigare och innebär valfrihet att med olika metoder genomföra uppgifter som kommunen fått ansvar för. Ofta ges kommunerna befogenheter på (och ansvar för) särskilda verksamhetsområden utan preciserade eller utkrävbara skyldigheter, ibland med styrning genom statsbidragsbestämmelser.

4.2.2 Normgivning

RF:s grundläggande regler avseende normgivning för kommunerna har presenterats ovan.[6] Här skall tilläggas att bestämmelsen i RF 8:5 om att föreskrifter om kommunernas åligganden och befogenheter skall ha lagform är central för den fortsatta undersökningen. Den lagstiftningsteknik som används för att avgränsa befogenheterna och åliggandena påverkar i hög grad kommunernas handlingsfrihet och därmed självstyrelsens omfattning.

Även om de allmänna befogenheterna enligt kommunallagen förtydligats i den nya lagen, har ändå den grundläggande regeln i KL 2:1 fortfarande karaktären av generalklausul. På vissa områden har riksdagen möjlighet att bemyndiga regeringen att lämna närmare föreskrifter om kommunala åligganden (RF 8:7). I andra fall kan grundläggande föreskrifter i lag preciseras genom verkställighetsföreskrifter (RF 8:13).

Av stor betydelse för en bedömning av självstyrelsens verkliga omfattning blir därmed hur dessa kommunala åligganden (och befogenheter) utformats, åtminstone om man, som jag gör här, hävdar att självstyrelsebegreppet har relevans även på detta område.

[5] Se ovan 3.3.
[6] Se ovan 2.5.

4.2.3 Organisation

Den *oreglerade* verksamhetens organisation bestämdes tidigare enbart av kommunallagens regler om styrelse och i övrigt en nämndorganisation som kommunen själv utformade. (Ofta användes beteckningen fakultativa nämnder.)

Den *specialreglerade* verksamheten kännetecknades i stor utsträckning av att särskilda nämnder för de materiella områdena var obligatoriska, t.ex. socialnämnd och skolstyrelse. För vissa specialreglerade områden kunde kommunen dock själv välja nämndorganisation, s.k. *fakultativa specialreglerade* nämnder. 1991 års kommunallag har inte längre kvar kategorierna specialreglerade och fakultativa nämnder, förutom i den meningen att styrelsen, som är en nämnd, är obligatorisk, liksom valnämnd och överförmyndarnämnd. I övrigt får både specialreglerade och frivilliga uppgifter utföras av den eller de nämnder som kommunen bestämmer.

Den nya kommunallagen innebär alltså ett befästande av utvecklingen mot allt friare organisationsformer i kommunerna. Genom lagen ges kommunerna en i princip fullständig frihet att organisera nämndarbetet.

Avskaffandet av de obligatoriska nämnderna började redan förberedas innan den nya kommunallagen trätt i kraft. Obligatorisk skolstyrelse är avskaffad fr.o.m. 1991 och obligatorisk socialnämnd fr.o.m. 1992.[7] Samtidigt med ikraftträdandet av den nya kommunallagen avskaffades också obligatoriet vad gäller miljö- och hälsoskyddsnämnd samt byggnadsnämnd. För de områden som berörs, liksom för de områden, där det tidigare funnits fakultativa specialreglerade nämnder,[8] föreskrivs numera bara att det för de speciella uppgifterna skall finnas en eller flera nämnder, för vilka kommunallagens bestämmelser om nämnder gäller.[9]

Enligt kommunallagen skiljer man alltså inte längre mellan nämnder för specialreglerad förvaltning och andra. KL 3:3 säger visserligen att det kan finnas särskilda bestämmelser för fullgörande av uppgifter men anvisar inte särskilda regler för *nämnder* på sådana områden. All

[7] Se 4 § SoL (SFS 1990:1403).

[8] Trafiknämnd, räddningsnämnd, hälso- och sjukvårdsnämnd, omsorgsnämnd (de två sistnämnda landstingskommunala).

[9] Se t.ex. SkolL 2:1 och 4 § SoL

särskilt reglerad verksamhet måste anförtros styrelsen eller andra nämnder, men hur nämndarbetet skall organiseras lämnas öppet.

Utvecklingen mot likartade regler för alla kommunala nämnder har redan tidigare tagit sig uttryck i att man i specialförfattningarna i stor utsträckning hänvisat till kommunallagens bestämmelser, när det gällt de obligatoriska nämndernas sammansättning och arbetsformer. Kommunens nya frihet att organisera sin verksamhet har lett till att det vi vant oss vid att se som en normalmodell för kommunal nämndorganisation förmodligen inte längre kommer att vara så vanligt. En del kommuner har valt att slå ihop uppgifter som rör social omvårdnad om barn och ungdom med skolfrågor. En modell som bygger på ett åtskiljande av "beställande" och "utförande" uppgifter har också blivit populär. Kommunallagen kräver dock att vissa nämnduppgifter måste hållas i sär. En nämnd kan t.ex. inte själv vara tillsynsmyndighet över sin egen verksamhet eller behandla partsärenden, där nämnden själv företräder kommunen som part (KL 3:5), och nämnderna har ett helhetsansvar över den verksamhet som tilldelats dem (KL 6:7).

De nyheter som här berörts gör att den kommunala förvaltningen inte längre organisatoriskt kan delas i en "specialreglerad" och en "oreglerad" förvaltning. I stället kan en mängd olika organisatoriska varianter tänkas, byggda på geografisk, funktionell eller sektorsbestämd uppdelning av uppgifterna.

4.2.4 Rättsmedel

För den "oreglerade" verksamheten har kommunalbesvär, numera laglighetsprövning, varit det rättsmedel som funnits att tillgå. Detta gällde från början endast fullmäktigebeslut men senare även i stor utsträckning nämndbeslut. I den "specialreglerade" verksamheten kunde förvaltningsbesvär anföras, avseende både beslut av styrelsen och övriga nämnder. Här gällde det främst partsärenden.

Utvecklingen av den kommunala verksamheten med en ökande "halvreglerad" verksamhet, har inneburit att kommunalbesvär kommit att användas även i partsärenden, vilket innebär ett sämre rättsskydd för den enskilde, eftersom laglighetsprövningen är begränsad och någon positiv ändring av ett beslut inte går att uppnå.[10]

Man kan också peka på att den systematiska skillnaden mellan för-

[10] Denna utveckling finns beskriven i SOU 1982:41, se särskilt s. 47 ff och s. 50 ff.

valtningsbesvär och kommunalbesvär inte alltid upprätthålls längre. Enligt plan- och bygglagen kan fullmäktigebeslut i vissa fall överklagas med en variant av förvaltningsbesvär. Denna förvaltningsbesvärsprövning har dock generellt begränsats genom att beslut endast får fastställas eller helt eller delvis undanröjas av besvärsmyndigheten.[11]

4.2.5 Förfarandet

För den "oreglerade" verksamheten fanns tidigare endast förfarandereglerna i kommunallagen. 1971 års förvaltningslag gällde inte alls.

Den "specialreglerade" verksamheten reglerades tidigare i stor utsträckning av förfaranderegler i specialförfattningarna. Med 1971 års förvaltningslag infördes generella regler, som dock varit tillämpliga även i den specialreglerade verksamheten endast i den mån det varit fråga om ärenden i vilka man inte kunnat anföra kommunalbesvär över besluten.

Även om det inte längre är obligatoriskt att ha t.ex. en skolstyrelse i varje kommun måste ändå kommunerna organisera sin verksamhet så att varje lagreglerad uppgift anförtros någon kommunal nämnd.[12] Beslutsfattande, handläggning och verkställighet skall därmed ske enligt kommunallagens regler. Även när det gäller mandattider, beslutsförhet, beslutsfattande m.m. tillämpas kommunallagens regler, och det behövs alltså inte längre några särskilda hänvisningar i specialförfattningarna avseende nämndernas formella arbetssätt.

Vad gäller då för enskilda som kommer i kontakt med kommunala myndigheter?

Förvaltningslagens allmänna regler om handläggning, samverkan och serviceskyldighet, tolk och ombud gäller numera inom hela den kommunala förvaltningen (31 § FL). Däremot lagens särskilda regler, som skall tillämpas vid myndighetsutövning, gäller i kommunal förvaltning bara under förutsättning att det i det aktuella ärendet inte blir fråga om beslut som bara kan laglighetsprövas enligt KL. I ett ärende där laglighetsprövning kommer i fråga finns alltså inte en rätt till att muntligt lämna uppgifter, att få insyn i ärendet eller att få ett motiverat beslut. Om en elev inte får skolskjuts p.g.a. styrelsens eller

[11] Se nedan 5.2.1.6.

[12] Frågan om möjligheterna att överflytta bl.a. driftuppgifter behandlas nedan i kapitel 6.3.

tjänstemans beslut, finns inte några särskilda rättssäkerhetsgarantier enligt förvaltningslagen, eftersom beslutet endast kan laglighetsprövas. Ett beslut av rektor enligt grundskoleförordningen kan däremot inte ens laglighetsprövas, varför förvaltningslagen blir gällande i sin helhet, om det är fråga om myndighetsutövning.[13]

Dessutom medför den nya kommunallagen att regler om jäv blivit gemensamma för hela den kommunala förvaltningen, oavsett rättsmedel (KL 6:24–26). I ärenden där förvaltningsbesvär kan anföras *och* det rör sig om myndighetsutövning tillämpas alla regler i förvaltningslagen utom jävsbestämmelserna (11 och 12 §§ FL). Men medan man tidigare oftast återfann sådana ärenden hos de obligatoriska nämnderna kan man nu inte vara säker på att få vägledning av den organisatoriska indelningen av de kommunala uppgifterna.

4.2.6 Finansiering

Sammanlagt utgör skatter och statsbidrag drygt 80 procent av kommunernas intäkter. Avgifterna har störst betydelse på det tekniska området, men bidrar totalt med endast 6 procent av intäkterna för kommunerna.[14] En jämförelse mellan olika grader av finansiering med skatter, statsbidrag och avgifter på några kommunala verksamhetsområden visar följande: [15]

	skatter	*statsbidrag*	*avgifter*
Utbildning:	50%	40%	2%
Socialsektor:	60%	20%	8%
Energi m.m:	3%	–	87%
Kultur, fritid	84%	1%	4%
Kommunikationer	70%	4%	11%
Administration	61%	1%	5%

Det kommunala skattestoppet innebär att skattefinansieringens andel totalt av den kommunala verksamhetens utgifter inte kan ökas de närmaste åren.[16]

[13] Se nedan 5.7.6.
[14] Prop 1991/92:150, del II s. 18 f.
[15] SOU 1992:19, s. 376.
[16] Se ovan 2.6.

Tendensen när det gäller statsbidragen är att kraftiga minskningar inletts och att en mycket restriktiv utveckling förespås under åren 1993–95. Avsikten är att minska statsbidragens betydelse för finansieringen. Omvandlingen av en del specialdestinerade bidrag till ett enda generellt bidrag har inletts. Avsikten anges vara att utjämna de ekomomiska skillnaderna mellan kommunerna och att ge möjlighet för kommunerna att själva i stor utsträckning utforma verksamheten.[17] De specialdestinerade bidragen ger möjligheter att styra verksamheten genom de särskilda villkor som medföljer bidragen. De verksamheter som hittills berörs av det nya bidragssystemet är främst skola och socialtjänst.[18]

De kommunala avgiftssystemen har varit föremål för en utredning. Betänkandets förslag bearbetas under andra halvåret 1992 i regeringskansliet. Förslagen i betänkandet innebär att den kommunala självkostnadsprincipen överges eller modifieras för vissa kommunala verksamheter.[19]

I samband med införandet av det nya generella statsbidraget har regeringen gjort uttalanden om att nya förpliktelser för kommunerna bör åtföljas av anvisningar om hur finansieringen skall ske, t.ex. genom minskade krav på andra områden eller ökade statsbidrag. En lagfäst finansieringsprincip avvisas dock.[20]

De pågående förändringarna när det gäller finansieringen av kommunal verksamhet har setts som ett led i avregleringen. Kommunerna bör själva prioritera vad man finner mest angeläget inom den ram som riksdag och regering fastställer genom bestämmelser, målbeskrivningar och riktlinjer.[21]

4.2.7 Styrning

Styrningsmetoderna för den kommunala verksamheten är traditionellt lagstiftning, statsbidrag och statsbidragsvillkor. Andra former av styrning sker genom utbildning och överenskommelser mellan statsmakterna och de inflytelserika kommunförbunden. Statsbidrag används

[17] Prop 1991/92:150, del II s. 19.
[18] A.a, del II s. 57.
[19] SOU 1991:110.
[20] Prop 1991/92:150, del II s. 24 f.
[21] A.a., del II s. 24.

inte bara för att tvinga fram verksamhet utan också som ett sätt att påverka och stimulera olika åtgärder.

Avreglering och målstyrning är i dag metoder som aviseras för att förnya den offentliga sektorn. En avreglering avseende detaljbestämmelser kan ibland föra med sig krav på tydligare lagstiftning. När det specialdestinerade statsbidraget för barnomsorg avskaffats, har samtidigt tanken på en utvidgad lagreglering väckts för att säkerställa tillräckligt stöd för enskilda alternativ inom barnomsorgen och för att se till att efterfrågan på barnomsorg utanför hemmet blir tillgodosedd.[22] Däremot avvisas tanken på att ersätta styrningen via statsbidrag med annan "detaljreglering". Målstyrningen kräver dock, att de krav på resultat som ställs preciseras, så att verksamheten kan utvärderas och följas upp.[23] Generellt avvisas metoden att hålla inne eller minska statsbidrag om kommunerna inte rättar till brister i verksamheten.[24]

För kommunernas del *kan* de här beskrivna förändringarna väntas innebära att specialregleringen ändrar karaktär och därmed självbestämmandet ökar, när det gäller att utforma verksamheten. Därmed bör också gränsdragningen mellan den "specialreglerade" och den "oreglerade" verksamheten minska i betydelse.

4.2.8 Övrig kontroll

Kontrollen över kommunal verksamhet brukar ofta indelas i passiv och aktiv kontroll. Till den passiva hör kommunalbesvären och fastställelseprövningen efter underställning av ett kommunalt beslut. Båda utmärks av att den myndighet som utför kontrollen inte själv kan initiera den och inte heller vidta några positiva åtgärder mot kommunen utan endast upphäva ett beslut. Däremot är prövningens art olika: i kommunalbesvärsmål prövas endast lagligheten av ett beslut (därav den nya termen laglighetsprövning), medan fastställelseprövningen omfattar både laglighet och lämplighet.

Tidigare var det vanligt att kommunala beslut kontrollerades i fastställelseprövning genom underställningsinstitutet. Detta innebär att en statlig myndighet, innan ett kommunal beslut blir giltigt, skall

[22] Prop 1991/92:150, del II, s. 53.
[23] A.a., del II, s. 90 f.
[24] A.a., del II, s. 93 f.

fastställa att beslutet är lagligt och lämpligt. Myndigheten kan därvid upphäva beslutet men inte ge det ett nytt innehåll. Regler om underställning förekom t.ex. för kommunala beslut om reglemente för styrelsen, anslag, fondavsättningar, lån och borgen. På de "specialreglerade" områdena förekom att beslut om taxor och olika typer av planer och normbeslut underställdes.[25] Alla underställningsregler i kommunallagen är nu avskaffade. I övrigt kvarstår endast ett fåtal sådana regler.[26]

Den "oreglerade" verksamheten kontrolleras nu främst genom utkrävandet av det politiska ansvaret och med hjälp av den lagreglerade men inomkommunala revisionen och den passiva kommunalbesvärskontrollen.

Den "specialreglerade" verksamheten kontrolleras också på ovan nämnda sätt, men också i större utsträckning, genom förvaltningsbesvär och genom olika speciella former av statlig tillsyn, som kommer att uppmärksammas i kap 5.

Justitieombudsmannens kontroll omfattar all kommunal förvaltning, låt vara att hänsyn skall tagas till självstyrelsemomentet. För den verksamhet som innefattar myndighetsutövning tillkommer att sanktioner i form av utdömande av straff för tjänstefel för politiker och anställda eller skadeståndsansvar för kommunen kan förekomma. Däremot bygger det arbetsrättsliga disciplinsystemet för kommunalt anställda numera helt på de civilrättsliga reglerna och fackliga avtal.

4.3 De kommunala verksamhetsområdena

Som ovan visats är åtskillnaden mellan "oreglerad" och "specialreglerad" verksamhet i dag inte längre helt skarp, och den säger inte allt om de rättsliga förutsättningarna för de olika verksamhetsområdena eller om konsekvenserna av en sortering av verksamheter efter de tidigare nämnda principerna.

Problemen visar sig främst på de "specialreglerade" områdena. Här är situationen i dag betydligt mer mångfasetterad än tidigare. Man kan inte räkna med att förvaltningsbesvär generellt är tillgängligt

[25] I SOU 1980:10 beskrivs utvecklingen av underställningsinstitutet.

[26] För en genomgång och diskussion av underställningsinstitutet, se Strömberg 1988 s. 107 ff.

rättsmedel, de specialreglerade nämnderna behöver inte längre finnas och själva uppgifterna är visserligen till stor del obligatoriska, men skalan går här från rena preciserade åligganden via rambestämmelser och allmänna målparagrafer till frivilliga åtaganden. Den nya kommunallagens möjligheter till friare organisationsformer och avskaffandet av de obligatoriska nämnderna på de viktigaste kommunala verksamhetsområdena gör också att gränslinjen mellan de olika verksamheterna tenderar att luckras upp.

Detta förhållande avspeglar sig också, när man närmare studerar olika former av statlig kontroll.

Hur skall man då genomföra en systematisk indelning av kommunal verksamhet i dag?

Eftersom större delen av kommunernas verksamhet i dag bygger på någon mer eller mindre detaljerad normgivning vid sidan av kommunallagen, kan det förefalla naturligt att koncentrera en undersökning av den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet dit. Men trots allt finns ett samspel mellan vad kommunen direkt åläggs att göra och vad staten förväntar sig att man utför utan direkt formulerade förpliktelser, vilket motiverar att även den "oreglerade" verksamheten undersöks. Det går för övrigt aldrig att få en rättvisande bild av kommunalrätten om denna del förbigås. Och tesen är här att lagstiftaren i själva verket lämnar utrymme för och i vissa fall förutsätter en mängd insatser vid sidan av de detaljerade åliggandena. Härigenom blir den s.k. oreglerade sektorn och de principer som styr denna av stor betydelse.

I kapitel 5 skall en analys genomföras av den rättsliga reglering som styr de olika verksamheterna med utgångspunkt från de olika moment i den rättsliga regleringen som jag här har tagit upp.

En systematisk beskrivning och indelning av kommunal verksamhet skulle kunna utgå från den kommunala förvaltningens olika *funktioner* enligt ett generellt schema för alla verksamheter: administration, planering, information, service, myndighetsutövning och övrig produktion. Men verksamheterna är i dag så mångskiftande att det ändå skulle bli nödvändigt att särskilt studera olika verksamhetsgrenars planering eller produktionen inom skolan, åtskild från renhållningen osv. för att få överblick över och kunna analysera författningsbestämmelserna.

För att finna en indelning som utgör ett lämpligt underlag för att

studera den rättsliga regleringen av olika verksamheter förefaller det mig mest ändamålsenligt att utgå från de *materiella* sambanden mellan olika kommunala uppgifter. Social omvårdnad liksom utbildningsproduktion framstår t.ex. som olika verksamhetsområden, där det finns ett samband mellan de ingående uppgifterna oavsett den organisatoriska uppdelning som en kommun väljer och trots den motvilja mot "sektorisering" som varit så vanlig på senare tid.

Den indelning som här skall presenteras utgår från vad som framstår som centrala uppgifter för en kommun i dag och som återfinns i alla kommuner oavsett om verksamheten är reglerad i särskild lagstiftning eller enbart stöder sig på kommunallagen. Den indelning efter materiella verksamhetsområden som jag valt att arbeta med är följande:

1. Kommunal basservice (5.1)
2. Bebyggelse och boende (5.2)
3. Miljö- och hälsoskydd (5.3)
4. Yttre skydd (5.4)
5. Kommunikationer (5.5)
6. Social service (5.6)
7. Utbildning (5.7)
8. Näringslivsfrågor (5.8)
9. Fritid och turism (5.9)
10. Gemensam administration (5.10)

Inom dessa skilda materiella förvaltningsområden finns dels mer eller mindre preciserade uppgifter som kommunen är ålagd att utföra eller ta ansvar för, dels sådant som staten förväntar sig att man handhar. Därutöver återfinns verksamheter som utgör nödvändiga förutsättningar för de tidigare nämnda och till slut uppgifter som är helt frivilliga för kommunen inom den kommunala kompetensens gränser.

Det som framstår som väsentligt att studera är i vilken utsträckning den rättsliga regleringen av kommunala åligganden är så specifik och detaljerad att man kan tala om en reell förpliktelse för kommunen, vilket förutsätter medel att utkräva eller kontrollera prestationer antingen för enskilda eller för staten. Om en uppgift beskrivs som "specialreglerad" men inte är konkretiserad i lagstiftningen och inte heller styrs i detalj genom specialdestinerade statsbidrag, kan verksamheten i praktiken i stor utsträckning bedrivas enligt kommunens

egna önskemål. Även om kommunen fortfarande har ansvaret kan man också tänka sig att privaträttsliga verksamhetsformer används i ganska stor omfattning.

Undersökningen inriktas därför på följande inslag i den rättsliga regleringen av kommunerna:

1. Verksamhetens huvudsakliga inriktning: huvudmannaskap, åligganden och befogenheter.
2. Rättsmedel.
3. Styrning: tillsynsmyndigheter, statsbidragsbestämmelser, övrig normgivning.
4. Verksamhetens funktionella innebörd: normbeslut, planbeslut, myndighetsutövning, övriga offentliga uppgifter, privaträttsliga verksamhetsformer.

5 De kommunala verksamhetsområdena

5.1 Kommunal basservice

Att förse kommunmedlemmarna med elementär service i form av rent vatten, avloppsanordningar, tillgång till värme och ljus har i takt med tätbebyggelsens utbredning allt mer framstått som självklara kommunala uppgifter inom den allmänna kompetensens ram. Sedan 1948 års kompetensreform har finansiering av elektrifiering för även avlägset belägna enskilda fastigheter i kommunen ansetts vara ett godtagbart kommunalt ändamål.

Den rättsliga regleringen bygger emellertid inte främst på bestämda åligganden för kommunerna utan vad som regleras är verksamhetens utformning, när den bedrivs av kommun eller annan.

Lag (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar stadgar dock ett åliggande: För vattenförsörjningen och avloppshanteringen har kommunen ett ansvar som innebär att man skall tillse eller sörja för att anläggningar kommer till stånd så snart som möjligt i de fall det behöver ordnas i ett större sammanhang med hänsyn till hälsoskyddet. Denna skyldighet kan sanktioneras av länsstyrelsen (LSt) med hjälp av vite (2 §). Att kommunen skall "sörja för" innebär att man själv skall vara huvudman. Men kommunen kan också uppfylla sin förpliktelse enligt lagen genom att "tillse" att annan huvudman driver anläggning. En sådan förklaras för allmän enligt lagen genom beslut av LSt. Kommunen får då utse tillsynsman över anläggningen. Tillsynen över anläggningarna ur sanitär synpunkt sker i enlighet med de särskilda reglerna i hälsoskyddslagen.

Kommunen liksom annan huvudman får ta ut avgifter enligt sär-

skild taxa (24–27 §§), som måste stå i överensstämmelse med självkostnads- och likställighetsprinciperna. LSt får alltså som tillsynsmyndighet anses ha en förpliktelse att se till att det finns anläggningar i lämplig omfattning, och även om kommunen inte måste vara huvudman, finns det en förpliktelse att ordna anläggningar enligt LSt:s beslut.

För fjärrvärmeanläggningar gäller ett liknande system med huvudmän som kan vara kommuner eller enskilda och skall godkännas av LSt enligt *lag (1981:1354) om allmänna värmesystem*. Men här finns inget uttryckligt åliggande för kommunen att erbjuda värmedistributionen. Detsamma gäller för eldistributionen enligt *lag (1902:71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar*.

I plan och bygglagen (2:3) stadgas att kommunen vid sin planering av bebyggelsen måste beakta energiförsörjning och energihushållning. *Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering* avser bl.a. utbyggnaden av fjärrvärme, vilket fordrar en enhetlig planering av energiförsörjningen i kommunen. Kommunen skall enligt lagen i sin planering främja hushållningen med energi samt verka för en säker och tillräcklig energiplanering. Kommunen är enligt 7 § skyldig att lämna information till NUTEK om sin planering. Enligt 3 § skall planen numera innehålla en beskrivning av tänkt tillförsel, distribution och användning av energi liksom en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av inverkan på miljö, hälsa och hushållningen med naturresurser.[1]

Avgifterna för el och gas samt för värmesystem som inte är allmänna anses vara av privaträttslig karaktär, eftersom det inte finns något tvång vare sig att distribuera eller att ta emot tjänsten. Däremot vatten och avloppsavgifter och avgifter för allmänna värmesystem ses som offentligrättsliga, då rätt till anslutning och skyldighet att betala kan inträda enligt förutsättningar i respektive lag.[2] Avgifterna brukar anses vara offentligrättsliga, då de uttas med stöd av lag eller annan författning.[3]

[1] SFS 1991:653.
[2] Se Strömberg 1992, s. 53.
[3] Jfr Bohlin, s. 29.

5.2 Bebyggelse och boende

5.2.1 Planverksamhet och bebyggelse

5.2.1.1 Verksamhetens huvudsakliga inriktning: huvudmannaskap, åligganden och befogenheter

PBL 1:2 stadgar att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten: det kommunala planmonopolet innebär att kommunen är huvudman för planeringen.[4] Det *åligger* kommunen enligt PBL att i enlighet med detaljerade bestämmelser i lagen anta översiktsplan och detaljplaner. Översiktsplanen har inte rättsligt bindande verkan men är obligatorisk för alla kommuner och skall omfatta hela kommunens område. Den antas av fullmäktige. Länsstyrelsen skall granska planförslaget och yttra sig över det. I själva planbeslutet skall framgå i vilka avseenden länsstyrelsen har invändningar. Däremot sker ingen statlig fastställelse av planen. I översiktsplanen skall de allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden redovisas.

Genom det kommunala planmonopolet och den minskade statliga kontrollen har kommunen formellt stor makt att lokalt bestämma om användandet av mark och vatten. Den omfattande lagregleringen angående planbesluten rör främst det formella förfarandet vid planeringen. Tanken har varit att de lokala politikernas och medborgarnas inflytande skall garanteras genom planeringsprocessen.[5]

I 8 kap PBL anges att kommunen prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov samt förhandsbesked.

Det är obligatoriskt för kommunen att upprätta detaljplaner (detaljplanekravet) för bestämda områden i vissa situationer, om man inte väljer att i stället reglera bebyggelse genom områdesplaner. Detta krav innebär att kommunen kan avslå en begäran om bygglov med hänvisning till att detaljplan först måste antagas.

Kommunen skall också

[4] För sakuppgifter i allmänhet i detta avsnitt hänvisas till Didón m.fl.

[5] Att det i praktiken kan finnas andra, ofta starkare intressenter i processen, främst från näringslivet, har belysts bl.a. av Sundin, s. 170 ff.

- ha tillsyn över byggnadsarbeten och utföra besiktningar,
- ta upp frågor om påföljder och ingripanden vid överträdelse och
- besluta om ersättning till fastighetsägare i samband med uppkomna skador eller inlösande av mark (14 kap PBL).

Dessutom åligger det byggnadsnämnden enligt PBL utan närmare detaljföreskrifter att allmänt ta initiativ, samverka, informera och övervaka. Man skall verka för en god byggnadskultur och en god stads- och landskapsmiljö (PBL 11:1). Informationsskyldigheten är preciserad i vissa avseenden (PBL 11:2).

Kommunens viktigaste *befogenheter* enligt plan- och bygglagstiftningen är:

- att anta områdesbestämmelser, fastighetsplaner och, tillsammans med andra kommuner, regionplaner,
- att närmare avgränsa bygglovspliktens omfattning (PBL 8:5–9)
- att ta ut avgifter i bygglovärenden m.m. (PBL 11:5)[6]

Även om dessa kommunala befogenheter formuleras som kompetensregler, innebär regleringen också att mer eller mindre preciserade åligganden för kommunen uppkommer, om/när man väljer att utnyttja befogenheten.

I PBL anges närmare under vilka förutsättningar beslut om fastighetsplan kan fattas, och vilka regler som då skall följas, men kommunen avgör själv, om dessa typer av beslut är behövliga. Regionplanering förutsätter samverkan mellan flera kommuner till grund för ett regeringsbeslut om regionplaneorgan. I undantagsfall kan regeringen på eget initiativ besluta om regionplaneorgan utan framställningar från berörda kommuner, och samverkan blir därmed ett åliggande för kommunerna

Vid sidan av PBL har lagstiftningen givit kommunerna ytterligare medel i markpolitiken. Genom expropriationsförfarande kan kommunen förvärva mark som behövs för tätbebyggelse m.m.[7] Även de övriga godkända expropriationsändamål som kan gälla kommuner får anses vara av den arten att de i och för sig ryms inom den allmänna

[6] Avgifterna är alltså inte obligatoriska, men om avgifter skall tas ut, föreskriver PBL att fullmäktige skall antaga taxa. För sådana avgifter gäller de kommunalrättsliga principerna om självkostnad och likställighet.

[7] *Expropriationslagen (1972:719).*

kompetensen, liksom de ändamål som anges i den kommunala *förköpslagen (1967:868)*, t.ex. tillgodoseende av bostadsförsörjningen, väsentligt behov av mark för idrott eller friluftsliv eller byggnad som är värdefull från kulturhistorisk synpunkt. Att dessa befogenheter lagstadgats i särskild ordning beror naturligtvis på de ingrepp i äganderätten för enskilda som de leder till.

Kommunen har också enligt sin allmänna kompetens rätt att genom sedvanliga fastighetsköp tillgodose kommunala ändamål vad gäller markförsörjning. Ändamålet med förvärvet måste alltså vara förenligt med den allmänna kompetensen, vilket medfört att köp som haft inslag av subvention eller rört mark som inte rimligen kunde förväntas bli utnyttjad för ett kommunalt ändamål upphävts.[8]

Vid försäljning av kommunala fastigheter gäller också att kommunens handlingsfrihet är begränsad såtillvida att köpeskillingen inte får ligga väsentligt under fastighetens verkliga värde. Försäljningen kan i ett sådant fall anses som ett otillbörligt gynnande av enskild.[9] Däremot när det gäller försäljning av industritomter o.dyl. anses en kommun kunna få hålla en generell lågprislinje och särskilt anpassa mark eller lokaler för köparens behov.[10]

5.2.1.2 Verksamhetens art

Översiktsplanen är som ovan sagts inte rättsligt bindande, varför beslutet inte hör till normbesluten utan till planeringsbesluten. Detta gäller även regionplanerna.

Detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner är rättsligt bindande beslut, som inte ansetts ha en sådan generell giltighet som kännetecknar föreskrifter. Det blir alltså fråga om sedvanliga förvaltningsbeslut, som också innefattar myndighetsutövning. Detsamma gäller beslut om bygglov liksom bindande förhandsbesked och beslut om sanktioner och avgifter. Fullmäktiges beslut om antagande av taxor är däremot ett slags normbeslut. Exempel på andra typer av förvaltningsbeslut finns i samband med den utredande verksamheten liksom i form av råd och upplysningar, remissvar och olika former av

[8] Se närmare Lindquist, s. 128.
[9] Lindquist, s. 53.
[10] Lindquist, s. 235 f.

initiativ. Även faktiskt handlande i form av inspektioner, arbete med upprättande av kartor och förteckningar, ingår i verksamheten.

5.2.1.3 Organisationen

Liksom i övriga fall, där det tidigare fanns föreskrifter om obligatoriska kommunala nämnder, har reglerna i PBL ändrats på det sättet att det nu stadgas att det i varje kommun skall finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet och ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten (PBL 1:7). De intressekonflikter som kan tänkas uppstå inom en nämnd får kommunen själv ta hänsyn till vid organisationsplaneringen. På detta område är ju kommunen t.ex. genom eget fastighetsinnehav också berörd av den kommunala planeringen enligt PBL.[11]

Vissa särregler finns för organisationen, och i övrigt tillämpas kommunallagens regler om nämnderna. Enligt PBL 11:4 skall minst en person med arkitektutbildning biträda nämnden. I övrigt finns bara en allmän uppmaning till kommunerna att se till att man har kompetent personal. Särskilda regler om delegation har angivits (PBL 11:3).

5.2.1.4 Förfarandet

PBL innehåller ett stort antal förfaranderegler om planbesluten och om handläggningen av lovärenden. I övrigt tillämpas kommunallagens handläggningsregler om jäv och beslutsfattande.

Förvaltningslagen gäller i sin helhet endast om det är fråga om myndighetsutövning och det finns en rätt att anföra förvaltningsbesvär.

5.2.1.5 Rättsmedel

Den statliga fastställelsen av kommunala planer har avskaffats i och med PBL, vilket har påverkat utformningen av rättsmedlen på området. Fullmäktiges beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan och områdesbestämmelser får nu överklagas hos LSt och därefter hos regeringen (PBL 13:2 och 4). Trots denna instansordning som klart utsäger att det inte är fråga om kommunalbesvär, har besvärsmyndig-

[11] Jfr KL 3:5.

heternas befogenhet begränsats till att i princip fastställa eller upphäva det överklagade planbeslutet (PBL 13:8).

I övrigt gäller att de beslut som kan överklagas enligt kommunallagen särskilt anges i PBL 13:1. Andra beslut enligt lagen av fullmäktige och nämnder överklagas med förvaltningsbesvär (PBL 13:2). I dessa fall är alltid LSt första besvärsinstans. Enligt PBL 13:4 får vissa beslut av LSt enligt lagen inte överklagas, medan andra överklagas hos kammarrätt. För överklagande av icke uppräknade beslut är regeringen slutinstans.

5.2.1.6 Övrig kontroll

PBL innebär utvidgade befogenheter och större ansvar för kommunerna. Det är kommunerna som vid planeringen, antagandet av planer och beslutsfattandet i enskilda ärenden skall väga allmänna och enskilda intressen mot varandra och ta ställning när olika enskilda, eller olika allmänna, intressen kolliderar. Kontrollen genom besvärsprövning har dock inte ansetts tillräcklig för att tillgodose ett statligt inflytande.

Länsstyrelsens roll i samrådsförfarandet innan planer antas är noga reglerad i lagen. Utöver dessa bestämmelser innehåller 12 kap PBL regler om den statliga kontrollen avseende områden av riksintresse m.m. Kontrollen innebär att LSt kan besluta att pröva kommunens beslut om detaljplan eller områdsbestämmelser i vissa fall (PBL 12:1) och upphäva beslutet under i lagen angivna förutsättningar (PBL 12:3). LST kan också förordna att samma regler skall tillämpas på beslut om lov eller förhandsbesked avseende ett visst område i kommunen.

Kommunens skyldighet att anta detaljplan bygger på att vissa förutsättningar föreligger. Det kan därför uppstå situationer, där kommunen bedömer att detaljplan inte behövs eller där LSt har upphävt en plan, som måste ersättas genom ny planläggning från kommunen. En yttersta garanti för att detta sker finns i reglerna om planföreläggande. Regeringen får, om kommunen inte följt ett sådant föreläggande, genomdriva planen på kommunens bekostnad (PBL 12:6 och 7).

Den form av statlig kontroll som beskrivits här tar sikte på tre olika situationer. Om ett kommunalt beslut inte väntas tillgodose ett riks-

intresse enligt naturresurslagen, får staten ingripa. Vidare kan det tänkas att lämplig samordning av användningen av mark- och vattenområden som berör flera kommuner inte skett. Slutligen får staten ingripa om man befarar att en bebyggelse blir olämplig ur hälso- eller säkerhetssynpunkt (PBL 12:1).

Regeringen har i sista hand möjlighet att upphäva beslut om regionplaner med hänvisning till riksintressen (PBL 12:5).

Tillsynsmyndigheter är LSt och Boverket. Utöver de befogenheter som beskrivits här ovan har LSt som tillsynsmyndighet främst uppgifter som avser information, påverkan genom samrådet och service i form av planeringsunderlag till kommunerna. Boverket meddelar verkställighetsföreskrifter enligt bemyndiganden från regeringen.

LSt har också enligt *lagen om hushållning med naturresurser m.m. (1987:12)* möjlighet att kräva att kommunen tillhandahåller planer och planunderlag som belyser hushållningsfrågan (6:1). Regeringen har också rätt att besluta om skyldighet för viss kommun att redovisa planering i en viss fråga (6:2).

5.2.2 Bostadsförsörjning

5.2.2.1 En kommunal angelägenhet

Att allmänt sörja för att det finns förutsättningar i kommunen för tillräcklig produktion av bostäder är en uppgift som sedan länge erkänts som en kommunal befogenhet. När den särskilda bostadsförsörjningslagen tillkom 1947, var motiveringen den att lagen innehöll en del särskilda *åligganden* för kommunen på detta område och att därför även kommunens befogenheter på området borde anges i samma lag.

Den kommitté som utredde kompetensförändringen i kommunallagen 1947 gick däremot på den linjen att något särskilt kompetensstadgande inte behövdes. Även direkta bostadssubventioner skulle anses som en naturlig del av kommunens befogenheter och inte kräva särskilt lagstöd, trots att man annars hävdade att understöd till enskilda krävde detta. I motsats till understöd inom socialvården, som måste bygga på statlig planering och reglering, ansågs det inte behövas lagstöd, när understöden "... utgöra naturliga led i en verksamhet av annan art och i annat syfte, vilket det i och för sig till-

kommer kommunerna att bedriva eller främja"[12]. Stöden jämfördes med stipendiegivning som kunde komplettera kommunal verksamhet på utbildningsområdet. De närmare gränserna för kommunens kompetens fick bestämmas i rättspraxis. Kommitténs bestämda ställningstagande på denna punkt tycks närmast vila på tanken att socialvården, eller med kommitténs ord, "samtliga de åtgärder vilka gå ut på ett tryggande av behövande personers livsuppehälle i allmänhet", var en statlig angelägenhet, där staten också bäst kunde överblicka behovet. På områden där kommunerna däremot i och för sig får vara verksamma bör de också få avgöra om och i vilken mån direkta bidrag kan vara önskvärda.

Den lösning som valts i *lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande* innebär att kommunen är fri att lämna subventioner till enskildas boende med den enda förutsättningen att stödet skall vara ägnat att bidra till en förbättrad bostadsförsörjning.

Principen om förbud mot att ge stöd åt enskilda uttrycks enligt den nya kommunallagen genom bestämmelsen att en åtgärd skall vara av allmänt intresse för kommunen. Ett sådant stöd kan i regel inte vara ett allmänt intresse, sägs det i propositionen. Man nämner också att undantag från förbudet finns i viss speciallagstiftning.[13]

Även om man tidigare alltså sett en principiell skillnad mellan olika typer av ekonomiskt stöd utifrån frågan om vilket verksamhetsområde det gällt, förefaller det nu som om lagstöd krävs för bidrag oavsett hur verksamheten är reglerad i stort. Ett uttalande i kommunallagspropositionen om stöd till fackliga organisationer för att anlita arbetstagarkonsulter kan dock ge ett annat intryck.[14]

5.2.2.2 Verksamhetens huvudsakliga inriktning

Att kommunens befogenheter på bostadsförsörjningsområdet fick uttryck i en speciallag sammanhängde som visats ovan med att vissa skyldigheter skulle föreskrivas i lagen.

Numera kan dessa sammanfattas i följande punkter:

[12] SOU 1947:53, s. 71 (cit) och 94.
[13] Prop 1990/91:117, s. 148.
[14] Prop 1990/91:117, s. 148.

1. Kommunen är skyldig att förmedla lån och bidrag som utgår av statsmedel för bostadsförsörjning och också på andra sätt biträda vid byggnadskontroll och låneförvaltning som behövs för de statliga stöden (2 § 1 st).
2. Kommunen skall fortlöpande samla uppgifter och på begäran ge information till bostadssökande om bostadssituationen i kommunen (2 § 2 st).
3. Kommunen skall bedriva planering på området och anta ett program som uttryck för planeringen (3 §). Detta program skall enligt regeringens föreskrifter överlämnas varje år till LSt.[15]
4. Kommunen skall om det behövs anordna bostadsförmedling.

Regeringen kan ålägga kommunen att fullgöra den sistnämnda skyldigheten. Avgift får tas ut av bostadsförmedlingen men får inte avse registrering eller anvisning av bostad till registrerad bostadssökande.[16] Detta åliggande innebär formellt att kommunen skall bedöma behovet av bostadsförmedling. Man har alltså ingen automatisk skyldighet enligt lagen. Det är då av mindre intresse att regeringen allmänt uttalar att det måste till starka skäl för att en kommun inte skall inrätta förmedling.[17] Väsentligare är att på detta område statsmakterna faktiskt förbehållit sig en rätt att ingripa mot kommuner som inte sköter sig.

De allmänna kommunala befogenheterna på bostadsförsörjningens område är vidsträckta. De omfattar främst:

1. Kommunernas möjligheter att styra markanvändningen (se ovan om planverksamheten)
2. Den kommunala förköpsrätten och möjligheten till expropriation
3. Rätt att äga, bebygga och hyra ut bl.a. bostadsfastigheter

Med direkt stöd av statliga författningar har kommunen kompetens att meddela lån för bostadsändamål.

Utan sådant specificerat författningsstöd kan kommunen med stöd av bostadsförsörjningslagen ge stöd åt enskilda som är bosatta i kommunen under förutsättning att stödet bidrar till att ge dessa tillgång

[15] Se F (1984:338) i dess lydelse 1991:73.

[16] Se lag (1991:612) om ändring i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, 4 §.

[17] Se t.ex. prop 1990/91:109, s. 5.

till en god bostad. Sådana subventioner liksom fördelning av tomter beslutas och normeras av kommunerna själva utan statliga regler.

Bostadsbidraget är för närvarande ett statligt reglerat kommunalt bidrag i den meningen att kommunen beslutar om och administrerar utbetalningarna till vilka statsbidrag utgår med 50 procent. Lagstiftningen, som innebär ett åliggande för kommunerna och en motsvarande rätt för bidragstagarna under vissa villkor, regleras genom ingående statliga bestämmelser som anger inkomstgränser och miniminivåer. Kommunerna kan visserligen överskrida minimibidragsnivån, men statsbidrag utgår endast utifrån den lagstadgade delen av bidraget. De kommunala besluten kan överklagas med förvaltningsbesvär.[18] Liknande regler gäller för kommunalt bostadstillägg för pensionärer.[19] I propositionen om det nya statsbidragssystemet anges att bostadsbidragen och de kommunala bostadstilläggen för pensionärer inte bör ingå i ett generellt statsbidragssystem, eftersom dessa bidrag bör bli en statlig angelägenhet.[20] Det har också föreslagits att radikalt ändrade regler skall införas för dessa bidrag.[21]

Det s.k. familjebidraget till värnpliktiga som tidigare administrerades och betalades av kommunerna med 95 procent statsbidrag har numera överförts till det statliga socialförsäkringssystemet.[22]

Kommunerna har enligt socialtjänstlagen skyldigheter att inrätta bostäder för människor med särskilda behov (21 § SoL). Enligt PBL skall kommunen vid beviljande av byggnadslov se till att byggnader som innehåller bostäder är anpassade för äldre och handikappade. Kommunerna har också skyldighet att ge bidrag till fastighetsägare för bl.a. bostadsanpassning. Statsbidrag utgår för en del av kostnaden. Skyldigheten får anses framgå av bostadsförsörjningslagen (se ovan), medan de närmare bestämmelserna om bidragen framgår av statsbidragsförfattningar.[23]

[18] Se *lag (1988:786) om bostadsbidrag.*

[19] *Lag (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.*

[20] Prop 1991/92:150, del II s. 50. Se även SOU 1991:98, s. 133, där det föreslås att staten tar över ansvaret, eftersom det är fråga om generella transfereringar, vilka är en del av fördelningspolitiken och därmed en rikspolitisk uppgift.

[21] Se prop 1990/91:110, där det anges att ytterligare utredningar först måste genomföras.

[22] *Familjebidragslagen (1978:520)* upphävdes enligt lag (1991:462).

[23] Se F (1987:1050) om statskommunalt bostadsanpassningsbidrag och F (1985:489)

Slutligen medger lagen om bostadsanvisningsrätt att kommunerna genom överenskommelse med fastighetsägare eller med stöd av beslut från hyresnämnd får tillgång till bostäder att förmedla.[24]

5.2.2.3 Verksamhetens art

Även på detta område möter vi alla typer av förvaltningsbeslut: normbeslut kan förekomma t.ex. om kommunen fastställer regler för tomtkö eller bostadssubventioner, planbeslut är obligatoriska, myndighetsutövning sker bl.a. då kommunen anvisar en lägenhet eller beslutar om författningsenligt stöd. Kommunala beslut att enligt egna regler bevilja förmåner eller bidrag har däremot i doktrinen normalt inte setts som utslag av myndighetsutövning.[25] Kommunens agerande som fastighetsägare eller hyresvärd är exempel på privaträttslig verksamhet.

5.2.2.4 Rättsmedel

Förvaltningsbesvär förekommer på detta område i de fall kommunen enligt specialförfattningar utger olika former av bostadssubventioner.[26] I övrigt är de enskilda hänvisade till att anföra kommunalbesvär, även i de fall då kommunens beslut skulle kunna ses som en form av myndighetsutövning, t.ex. vid fördelning av tomter.

5.2.2.5 Kontroll m.m.

Statens möjligheter att kontrollera kommunerna är på detta område begränsade till besvärsprövningen och statsbidragsvillkorens tillämpning vid de olika typerna av författningsreglerade lån och bidrag. I den mån myndighetsutövning förekommer tillkommer de sedvanliga kontrollinstrumenten med straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar. Skyldigheterna att planera och informera är osanktionerade.

Åliggandet att anordna bostadsförmedling vid behov kan förstärkas genom regeringsbeslut, men i praktiken anses kommunerna själva kunna avgöra hur bostadsförmedlingen skall ordnas i kommunen och

om statsbidrag för att återställa handikappanpassade bostäder m.m.

[24] Se *lag (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt.*

[25] För resonemang kring denna problemställning, se Marcusson, s. 237 ff.

[26] Se t.ex. 33 § lagen om bostadsbidrag.

helt avstå från verksamheten utom i den mån socialtjänstlagen kräver insatser. Enligt ett utredningsförslag skall kommunen i framtiden få rätt att utnyttja privaträttsliga företagsformer vid bostadsförmedling. I betänkandet slås fast att den kommunala bostadsförmedlingen kan innehålla moment av myndighetsutövning, varför lagstöd krävs för ett sådant överlämnande. Enligt betänkandet kan kommunerna redan i dag själva avgöra om det behövs en kommunal bostadsförmedling, trots att lagregleringen förmedlar intrycket att uppgiften är obligatorisk. Utredningen föreslår att möjligheten för regeringen att ålägga en kommun att inrätta bostadsförmedling upphör.[27]

5.3 Miljö- och hälsoskydd

5.3.1 Tillsynsansvar, övriga åligganden och befogenheter

Inom de områden som behandlas i detta avsnitt, miljöfrågor i vid mening, hälsoskydd och livsmedelsfrågor samt renhållning, har kommunerna ett tillsynsansvar, som delvis tar sig uttryck i allmänt formulerade *åligganden* att följa verksamheter som kan ha betydelse för miljö och hälsa, att samarbeta med andra myndigheter, med organisationer och enskilda och att ge information, råd och upplysningar.

Varje kommun *svarar för* hälsoskyddet inom kommunen.[28] Mer konkreta förpliktelser innebär att kommunen "svarar för hälsoskyddet" i enskilda fall för att att förhindra eller undanröja sanitär olägenhet. Här finns en principiell skyldighet att ingripa.

Lagen utrustar också tillsynsmyndigheten med *befogenheter*: kommunen kan få rätt att meddela föreskrifter om regeringen ger ett bemyndigande till det, och man har enligt lagen rätt att meddela villkor i särskilda fall. I tillsynsärenden kan man ingripa med förelägganden eller förbud och utsätta vite. För att utföra kontroller har man rätt till tillträde till byggnader m.m. och rätt att göra undersökningar och prover, om det behövs med biträde av polis. I vissa fall skall också anmälnings- eller tillståndsärenden behandlas av den kommunala

[27] SOU 1992:71, s. 57 ff.

[28] 2 och 4 §§ *hälsoskyddslagen (1982:1080)*, HskL.

myndigheten. Länsstyrelse har samma befogenheter i tillsynen som kommunen och kan alltså ingripa i samma utsträckning (15 § HskL).

Enligt *miljöskyddslagen (1969:387)* utövar den kommunala myndigheten den lokala tillsynen över miljöfarlig verksamhet i den utsträckning tillsynen inte ålagts andra myndigheter. Länsstyrelsen kan också överlämna åt kommunen utöva tillsyn över tillståndspliktig verksamhet. Tillsynsansvaret är strikt uppdelat mellan regional och lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Naturvårdsverket har däremot möjlighet att ingripa, om kommunen är passiv.[29]

Även enligt *livsmedelslagen (1971:511)* har den kommunala myndigheten befogenheter som tillsynsmyndighet att sätta ut vite etc. Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen och i livsmedelsförordningen åvilar kommunen inom dess område, i den mån inte regeringen föreskriver att livsmedelsverket skall handha den. Tillsynen skall innefatta fortlöpande provtagningar och undersökningar enligt närmare föreskrifter av livsmedelsverket. I kommunens åligganden ingår att fatta beslut om godkännande av vissa lokaler för livsmedelshantering.[30]

Renhållningslagen (1979:596) ålägger kommunen ansvaret för att hushållsavfall forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs (4 §) och att avfallet slutligt omhändertas (5 §). Kommunen är också skyldig att anta en renhållningsordning, som skall innehålla de kommunala föreskrifterna om renhållningen och en plan för hur avfall inom kommunen skall handhas. Där skall anges i vilka fall kommunen kan medge undantag från föreskrifterna (9–10 §§). Kommunen har också en villkorlig skyldighet att vid begäran om det är skäligt forsla bort sådant hushållsavfall som inte omfattas av de kommunala föreskrifterna (14 §).

Beslut om den obligatoriska sophämtningen innefattar myndighetsutövning. Att själva *utförandet* av sophämtningen och det slutliga omhändertagandet av soporna kan utföras av annan än kommunen framgår indirekt av lagens 16 § 2 st, som anger att avgiften i ett sådant fall får beräknas enligt avtal.

Kommunens direkta åligganden omfattar också renhållning, snöröjning m.m. på allmänna platser och allmän väg enligt närmare

[29] Bjällås & Rahm, s. 94 ff.

[30] 38 § livsmedelsförordningen (1971:807, omtryckt 1990:310).

bestämmelser i 18 och 20 §§. Kommunen har också en allmän tillsynsplikt avseende efterlevnaden av renhållningslagens bestämmelser (21 §).

På renhållningsområdet finns ganska stora möjligheter för regeringen att i enlighet med bemyndiganden i renhållningslagen ytterligare utsträcka kommunernas skyldigheter. I nuvarande renhållningsförordning har bl.a. föreskrivits att miljöfarligt avfall skall bortforslas genom kommunens försorg.[31]

Enligt *naturvårdslagen (1964:822)* är naturvården både en statlig och en kommunal angelägenhet (2 §). Kommunerna har dock inga direkta, preciserade åligganden enligt lagen. De direkta befogenheterna är få. Enligt lagen får byggnadsnämnd kräva tillstånd för uppsättande av skyltar som avvisar allmänheten från ett område och meddela beslut om föreläggande och utsätta vite vid överträdelser (17 och 39 §§). Vidare får miljö- och hälsoskyddsnämnd meddela föreläggande, utsätta vite och vidta förebyggande åtgärder, om viss plats i naturen skräpats ned (24 och 39 §§). I övrigt finns möjlighet för kommun att enligt överenskommelse med LSt åta sig tillsyn över täktverksamhet (18 b §), varmed följer befogenheter att meddela föreläggande och utsätta vite.

Regeringen har meddelat föreskrifter om att LSt i stor utsträckning kan överlåta beslutsbefogenheter enligt lagen till kommun.[32] En rätt för regeringen att meddela sådana föreskrifter om kommunala befogenheter kräver lagstöd. Det framgår av 43 § 2 och 3 st naturvårdslagen att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förordna om att befogenheter flyttas över från LSt till kommun i viss utsträckning. Lagen ger också bemyndigande till regeringen att meddela ytterligare föreskrifter och att delegera den rätten till underordnade myndigheter och kommuner.[33]

Kommunerna kan alltså få ganska vittgående befogenheter enligt naturvårdslagstiftningen. Denna medger också att kommunala beslut enligt lagen och förordningen får överklagas hos LSt.[34] I övrigt anses kommunernas ansvar för naturvården medföra att de har att göra de

[31] 9 § renhållningsförordningen (1990:984).
[32] 28 a § naturvårdsförordningen (1976:484).
[33] 10 § naturvårdslagen och 28 a § naturvårdsförordningen.
[34] 40 § naturvårdslagen och 34 § naturvårdsförordningen.

markförvärv som är nödvändiga för att tillgodose allmänhetens behov av områden för rekreation och friluftsliv, i den mån reglerna i naturvårdslagen om naturreservat och strandskyddsförordnanden inte har tillräcklig effekt.[35] Men det finns också exempel i rättspraxis på att kommunala markförvärv för sådana ändamål är kompetensenliga enligt den allmänna kompetensregeln.[36]

Vilka är då kommunens befogenheter inom miljö- och hälsoskyddet vid sidan av de befogenheter som är direkt knutna till den kommunala tillsynsplikten?

Kommunen kan med stöd av den allmänna kompetensen vara verksam i frågor som rör miljön i vid mening, så länge inte en verksamhet uttryckligen anförtrotts åt någon annan exklusivt. Verksamheten utanför det direkt författningsreglerade området rör sig dock främst om åtgärder som bygger på frivilligt samarbete, utbildning, rådgivning och åtgärder för att allmänt förbättra miljön. Så fort det blir fråga om föreskrifter eller bindande beslut riktade mot enskilda krävs ett särskilt lagstöd. Ett direkt tillägg till befogenheterna utgör författningsbestämmelser om avgiftsrätten för kommunerna.[37]

5.3.2 Verksamhetens art

Som framgått ovan förekommer här kommunala föreskrifter, planläggningsbeslut, råd etc. Det som främst kännetecknar de kommunala uppgifterna på detta område är de direkta maktbefogenheter mot enskilda som kommunerna anförtrotts och den ibland relativt preciserade, förpliktande karaktären av kommunens ansvar. Det gäller här myndighetsutövning med möjligheter till betungande beslut mot enskilda, och det är också fråga om preciserade skyldigheter för kommunen, t.ex. att anta olika planer och att ansvara för bortforslingen av hushållsavfall.

5.3.3 Rättsmedel

Besluten som rör enskilda kan normalt överklagas med förvaltningsbesvär, i den mån besluten innebär väsentliga effekter för enskilda.

[35] Se uttalanden i SOU 1971:84, s. 61.

[36] För exempel, se Lindquist s. 181 f.

[37] 22 § hälsoskyddslagen, 15 § renhållningslagen.

Däremot överklagas beslut som gäller kommunens finansiering och planering av insatserna med kommunalbesvär.

5.3.4 Kontrollen av kommunens verksamhet

Om kommunerna inte fullgör sina tillsynsuppgifter kan man tänka sig att överordnade tillsynsmyndigheter i viss utsträckning kan ingripa och ta över uppgifterna,[38] men i längden är detta naturligtvis inte någon praktisk eller lämplig lösning. Naturvårdsverket har enligt renhållningsförordningen rätt att meddela föreskrifter om vad kommunens avfallsplan skall innehålla, och kommunen är skyldig att hålla verket underrättat om innehållet och ändringar i denna plan, liksom om avfallshanteringen och dess resultat, om naturvårdsverket föreskriver det.[39] Man har inte tillgång till några sanktioner om uppgifterna inte lämnas.

Inom denna kommunala verksamhetsgren fanns tidigare ett antal regler om underställning av kommunala beslut. Innan en hälsovårdsordning trädde i kraft skulle den granskas av LSt. Numera har på de flesta håll denna typ av statlig kontroll avskaffats.[40] Men enligt 19 § renhållningslagen skall kommuns beslut om skyldighet för fastighetsägare att sköta snöröjning m.m. på gångbana underställas LSt.

De statliga tillsynsmyndigheterna har på de områden som här behandlats fått befogenheter att lämna närmare föreskrifter i varierande omfattning om den kommunala tillsynen.[41]

Det finns i dag inte några effektiva sanktioner mot kommuner som inte uppfyller sin tillsynsplikt i den mån detta beror på att bristande resurser ställts till förfogande av fullmäktige. Det kan dock numera tänkas att straffrättsligt ansvar enligt BrB 20:1 för tjänstefel kan komma fråga för nämndledamöter och tjänstemän. Frågeställningen har behandlats av JO i det s.k. Pajala-fallet, där en kommun fattat beslut om att inte utföra någon fortlöpande livsmedelstillsyn.[42] JO konstaterade svårigheterna med att komma till rätta med kommuner som inte uppfyller sina lagenliga skyldigheter. Tillsynsmyndigheterna

38 Se ovan, t.ex. enligt 15 § HskL.

39 14 § renhållningsförordningen.

40 Se SOU 1980:10. Jfr Strömberg 1988, s. 107 ff.

41 Se t.ex. 28 § livsmedelslagen och 48 § livsmedelsförordningen (1971:807).

42 JO 1988/89 s. 378 ff.

har inte rätt att ge direktiv för hur livsmedelstillsynen skall vara anordnad i ett konkret fall. De kan visserligen ta över kommunens tillsynsuppgift temporärt, men i längden kan det inte vara någon lösning. Sedan detta fall bedömdes av JO har den straffrättsliga regleringen i BrB 20:1 ändrats så att det numera inte krävs att någon direkt skada uppkommit för att ansvar skall kunna komma i fråga. Frågan om hur effektiva sanktioner mot lagtrotsande kommuner generellt skall utformas har ännu inte fått någon lösning. Frågan har överlämnats till den s.k. lokaldemokratiutredningen, sedan den tidigare kommunalbotsutredningens förslag skrinlagts.[43]

En rätt för kommunen att ta ut avgifter för kontrollen kan vara ett sätt att påverka kommunens *villighet* att utföra tillsynsuppgifter. En annan möjlighet är att anslå statsbidrag för tillsynen med villkor om utformningen av tillsynen och rätt för staten att återkräva viss del. Eftersom det rör sig om kommunala åligganden krävs lagstöd för att regeringen eller underordnad myndighet skall kunna föreskriva sådana villkor (se RF 8:5, 8:7 st 1 p 1 och 8:11).

5.4 Yttre skydd

5.4.1 Allmän ordning

Sedan polisväsendet förstatligades 1965 har kommunens åligganden och befogenheter, när gäller den yttre ordningen, varit relativt begränsade och specialiserade. Vissa uppgifter som anknyter till den yttre miljön och renhållningen har redan behandlats. Den *allmänna ordningsstadgan (1956:617)* gäller för hela landet och ansvaret för tillämpningen vilar i första hand på polisen och länsstyrelsen. Kommunen kan enligt särskilt bemyndigande av regeringen få rätt att anta ytterligare föreskrifter om ordningen (7 §). Denna befogenhet är begränsad såtillvida att föreskrifterna inte får röra förhållanden som redan är reglerade på annat sätt. I övrigt har kommunen rätt att hindra gatumarksupplåtelser och vidare rätt att ta ut avgift för sådana.[44]

[43] Se Dir 1992:12 och SOU 1989:64.

[44] 2 § AOSt och *lag (957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats.*

Kommunen är skyldig att anta en lokal ordningsstadga om länsstyrelsen bedömer det som påkallat. En lokal ordningsstadga skall underställas LSt, som kan vägra fastställelse. Om kommunen inte antar en stadga som LSt anser behövlig, får LSt själv meddela föreskrifter som då skall underställas regeringen (23 §).

Kommunens veto mot gatumarksupplåtelse och beslut om antagande av lokal ordningsstadga överklagas med kommunalbesvär, medan kommunala beslut som stöds på den lokala stadgan kan överklagas med förvaltningsbesvär.

5.4.2 Räddningstjänst

5.4.2.1 Kommunens åligganden och befogenheter

Kommunens ansvar för förebyggande åtgärder och för ingripanden i samband med olyckshändelser av olika slag regleras i *räddningstjänstlagen (1986:985)*. Här fördelas ansvaret mellan staten, kommunerna och enskilda så att kommunen i huvudsak har ansvar för att förebygga bränder, andra olyckor och skador inom kommunens område och för att hålla en räddningskår för akuta ingripanden, medan statens ansvar omfattar specialuppgifter som fjällräddning och sjörädning.

Räddningskåren kan vara gemensam för flera kommuner (9 §). Kåren måste innehålla minst en räddningsstyrka med anställd personal som har adekvat utbildning (14 §). Kommunen har också rätt att använda tjänstepliktiga, som bor i kommunen, i sitt räddningsvärn.

Varje kommun skall anta en plan för räddningstjänsten. Lagen anger vilka slags uppgifter som skall tas upp i planen. Lagen innehåller också ett åliggande för kommunen att tillsammans med statliga myndigheter se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen (30 §) och andra kommunala myndigheter kan bli skyldiga att delta i räddningsarbete enligt beslut av kommunens räddningsledare (34 §). Vid omfattande insatser kan regeringen besluta om att ansvaret skall övergå på en statlig myndighet (33 §). Enligt räddningstjänstlagen är kommunerna numera dessutom skyldiga att i den ovan nämnda planen ge uppgift om hur varning och

information till allmänheten i samband med olyckshändelser skall ske.[45] Denna skyldighet gäller både i fred och vid krigstillstånd och anknyter därmed till kommunens uppgifter inom totalförsvaret, som behandlas i nästa avsnitt.

Kommunens åligganden i det förebyggande arbetet omfattar också brandskyddet. Den nämnd som handhar räddningstjänsten utser brandsyneförrättare och har ansvar för att brandsyn och sotning genomförs regelbundet. Sådan kontroll skall enligt lagen utföras av skorstensfejare som antingen är anställd av kommunen eller egen företagare som får i uppdrag av nämnden att utföra uppgifterna. I uppdraget ingår också att meddela beslut om förelägganden och förbud enligt nämndens uppdrag.[46]

För att kommunen skall ha möjlighet att genomföra det arbete som förutsätts i lagen har särskilda befogenheter tilldelats. Kommunen har rätt att avtala med andra kommuner om samarbete eller övertagande av uppgifter (9 §), man har rätt att ta ut tjänstepliktiga till räddningstjänst (44 §) och göra ingrepp i annans rätt eller egendom vid räddningsinsatser, t.ex. avspärra ett område eller förstöra egendom (45 §). I det förebyggande arbetet kan räddningsnämnden som lokal tillsynsmyndighet tilltvinga sig tillträde till byggnader och har rätt till information. Man får också meddela förelägganden och förbud förenade med vite och utföra nödvändiga arbeten på den enskildes bekostnad (55, 56 §§).

5.4.2.2 Kontroll och rättsmedel

Hur kan då staten se till att kommunerna uppfyller sina förpliktelser enligt räddningstjänstlagstiftningen?

Kommunens plan för räddningstjänsten skall inte fastställas av LSt, men planen måste däremot tillställas myndighet som regeringen bestämmer (i detta fall statens räddningsverk), och på framställan av denna myndighet kan regeringen besluta om ändring av en sådan plan (21–24 §§). De statliga tillsynsmyndigheterna har samma befogenheter som den kommunala och kan alltså ingripa om räddningsnämnden anses för passiv. Men kommunen ansvarar för kostnaderna för

[45] 21 § enligt ändring SFS 1992:11

[46] Se 11, 17 och 24 §§ räddningstjänstlagen.

sin räddningstjänst och det finns ingen möjlighet för staten att återkräva utlägg som man haft p.g.a. en kommuns bristande insatser.

En kontroll av de kommunala åtgärderna kan också ske genom att enskilda överklagar räddningsnämndens beslut, t.ex. om förbud, hos LSt. En räddningsledares beslut om tjänsteplikt eller ingrepp mot enskild egendom m.m. överklagas på samma sätt.

Om kommunen inte antar en räddningsplan, kan staten alltså ingripa, men om kommunen inte följer sin egen plan, finns inga direkta sanktioner. Regeringen har i sista hand möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv, hälsa eller miljö (61 §). Sådana föreskrifter kan innebära nya åligganden för kommunerna i enlighet med regeringsformens delegationsregler (RF 8:5 och 8:7 1 st 1 p).

5.4.3 Kommunal beredskap

Inom totalförsvaret står kommunerna som huvudmän för den lokala delen av civilförsvarsberedskapen. Kommunstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå och har till uppgift att samordna beredskapsinsatserna i kommunen av kommunen själv, berört landsting, statliga myndigheter, organisationer och enskilda.[47]

Kommunstyrelsen skall också planera och leda civilförsvaret vid beredskap och i krig. Det finns förslag om att lägga över ytterligare uppgifter inom civilförsvaret på kommunerna, bl.a. för att underlätta en samordning av insatser som är nödvändiga för befolkningsskyddet både i fredstid och i krig.[48]

Kommunernas nuvarande uppgifter framgår av *civilförsvarslagen (1960:74)* och *lagen (1964:63) om kommunal beredskap*.[49] Enligt civilförsvarslagen skall kommunen leda verksamheten inom sitt område under civilförsvarsberedskap (2:5) samt upprätta ett antal olika planer, bl.a. skyddsplan och räddningsplan (2a:10b). Kommunen är skyldig att se till att skyddsrum byggs i den utsträckning som behövs enligt planen och på det sätt som lagen anger (4:27, 28). Man måste också samarbeta med LSt, ordna lokaler och personal och bygga upp den administration som krävs.

47 För en analys av bl.a. kommunernas uppgifter inom totalförsvaret, se Björkman.

48 Se SOU 1989:42 samt prop 1991/92:102, s. 113 ff.

49 Lagarna är omtryckta enligt SFS 1986:1026 resp 1027.

För att uppfylla dessa åligganden har kommunen fått befogenheter att besiktiga anläggningar och byggnader och utkräva upplysningar angående egendom som kan behövas för försvaret (7:65, 66). När civilförsvarsberedskap råder, kan kommunen också ha förfoganderätt (7:68).

Regeringen har möjlighet att föreskriva att den kommunala skyddsplanen skall helt eller delvis godkännas av regeringen eller annan myndighet för att bli gällande (2a:10b).

LSt har till uppgift att för varje kommun upprätta en organisationsplan och en mobiliseringsplan (2a:10a). LSt har också möjlighet att ingripa mot en försumlig kommun med föreläggande, vite och tvångsutförande (9:78).

Förvaltningsbesvär kan anföras över kommunala beslut enligt lagen (9:83).

Även enligt den kommunala beredskapslagen har kommunen ett antal åligganden som främst avser bistånd till befolkning som vistas i kommunen p.g.a. krig, krigsfara etc. I fredstid är kommunen skyldig att vidta förberedelser och planera för att kunna uppfylla dessa åligganden (1–6 §§). Kommunen är skyldig att anförtro dessa uppgifter åt någon nämnd.[50]

LSt har här möjlighet att förordna om att kommun skall upprätta plan, eller att en sådan skall revideras (7 §), och även att kommun skall vidta särskilda åtgärder för bl.a. gas, vatten- och elförsörjningen (6 §). LSt har dessutom rätt att förelägga vite eller använda tvångsutförande om kommunen inte uppfyller sina skyldigheter enligt lagen eller enligt särskilda föreskrifter (20 §).

Kommunernas verksamhet inom totalförsvaret finansieras i stor utsträckning av statsmedel.[51] Det är ibland oklart om bidrag utgår som ersättning för tjänst åt staten eller för sådan verksamhet som kommunen ansvarar för. I det nya statsbidragssystem som föreslås, med ett generellt, icke specificerat bidrag, föreslås att bidrag till beredskapsplanläggning skall ingå.[52] Med hänvisning till pågående reformarbete inom totalförsvaret har detta fått skjutas upp.[53]

[50] SFS 1991:1661.

[51] Se 42 och 44 §§ civilförsvarslagen och 15 § beredskapslagen.

[52] SOU 1991:98, s. 136.

[53] Prop 1991/92:150, s. 52 f och bil II:2 s. 104.

5.5 Kommunikationer

5.5.1 Inledning

Kommunernas engagemang när det gäller kommunikationerna inom kommunen i vid mening har alltid varit betydelsefullt. Inom den allmänna kompetensens gränser återfinns det tidiga stödet till järnvägsbyggandet, buss- och spårväg i städerna, landsvägstrafik, hamnväsende, väg- och gatuhållning och under senare decennier även anläggandet av flygfält.

Inom denna verksamhet som främst varit stödd på den allmänna kompetensen förekommer dock också på vissa punkter omfattande speciallagstiftning som närmare reglerar hur kommunens åtgärder skall utformas.

5.5.2 Åligganden och befogenheter

Kommunala åligganden när det gäller gatu- och väghållningen grundas dels på bestämmelser i PBL, dels på statligt förordnande enligt *väglagen (1971:948)*.

Enligt PBL skall kommunen vara huvudman för allmänna platser inom område med detaljplan, om inte särskilda skäl motiverar något annat. Kommunen ansvarar därmed för att iordningställa gatorna och övriga allmänna platser i enlighet med planen och svarar för det fortlöpande underhållet och kostnaderna. Kostnader för åtgärder som tillgodoser ett visst område kan enligt beslut av kommunen fördelas på berörda fastighetsägare.[54] Vid sidan av de skyldigheter som PBL stadgar finns särskilda befogenheter för kommunen att enligt beslut i detaljplan avstå från huvudmannaskapet eller att enligt särskilda beslut fördela gatukostnader mellan fastighetsägarna.[55]

Staten, som väghållare för allmänna vägar, kan besluta att kommunen skall svara för byggande och drift av allmän väg inom kommunen eller del av kommunen (5 § väglagen). Kommunen står då under tillsyn av vägverket (6 § väglagen), som kan förelägga kommunen att

[54] Se PBL 6:26–38, där även delar av förfarandet regleras.

[55] Syftet med bestämmelserna om huvudmannaskapet är enligt förarbetena att kommunen i de fall då man tidigare använde byggnadsplan skall kunna avsäga sig ansvaret, t.ex. i fritidsområden, se närmare Didón m.fl., s. 371 f.

utföra uppgifter enligt lagen, och utföra nödvändiga åtgärder på kommunens bekostnad (8 § väglagen). För de delar av vägnätet, som staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar för, det lokala vägnätet i större tätorter, utgår statsbidrag. Enligt ett regeringsförslag skall ansvaret för dessa s.k. statskommunvägar så småningom helt övergå till att bli kommunernas ansvar, både politiskt och ekonomiskt.[56]

Kommunen anses också ha befogenhet att ekonomiskt stödja enskild väghållning inom kommunen.[57] Frågan om kommun här kan uppträda som entreprenör åt enskilda vägföreningar och samfälligheter har däremot inte bedömts i rättspraxis. Enligt en statlig utredning skulle detta troligen kunna anses som en kommunal angelägenhet när det gäller vägar inom den egna kommunen.[58] Rätten att ge ekonomiskt stöd till enskilda vägar kan dock inte legitimera ett företagande. Däremot kan man hänvisa till den nära anknytningen till kommunens egen verksamhet som väghållare. I *RÅ 1977 ref 77* har regeringsrätten bedömt en närliggande fråga:

> Göteborgs kommun åtog sig att på entreprenad bygga en tillfartsled inom Mölndals kommun från riksväg E6 till staden. Av betydelse var här att Göteborgs gatunämnd inom staden också skulle bygga en stor del av den trafikled som tillfartsleden hörde till.

Domstolen bedömde åtgärden som laglig med hänvisning till sambandet med kommunens anläggning av den egna trafikleden, de skäl som fanns för att ha endast en byggherre och det kommunala intresset av anslutningen till riksvägen.

För hamnväsendet gäller att kommun kan men inte har någon skyldighet att vara huvudman för allmän hamn. Man har också rätt att ta ut avgifter, för "fasta" hamntjänster enligt den allmänna kompetensregeln och för passerande trafik enligt speciallagstiftning.[59]

Kommuner och landsting är gemensamt huvudmän för kollektivtrafiken på landsväg, och samverkan kan ske antingen genom kommunalförbund eller helägda aktiebolag. Huvudmännen bestämmer trafikutbudet och taxorna och har också en skyldighet att upprätta en

[56] Prop 1990/91:87, se även SOU 1991:98, bil 3 s. 81 f.
[57] Se Lindquist, s. 159 f om praxis på detta område.
[58] SOU 1991:26, s. 141.
[59] Lindquist, s. 168 ff.

trafikförsörjningsplan.[60] Det är fråga om ett legalt monopol med rätt att bedriva trafik utan linjetrafiktillstånd, som innebär att huvudmännen ansvarar för trafiken.[61] Själva driften kan dock ske genom entreprenad. Man har också rätt att upphandla taxitjänster för kommunalt ändamål, och man kan anlita privat företagare med tillstånd till persontransporter. Kollektivtrafiken i tätorterna ombesörjs av kommunerna, ofta genom kommunala aktiebolag.

För byggande, drift och investeringar i olika anläggningar för trafiken utgår statsbidrag enligt flera förordningar om kollektivtrafikanläggningar och kollektiv persontrafik. Bidragen lämnas enligt en statlig planering med kommunala redovisningar som grund.[62]

Även för trafiken i övrigt har kommunen ett ansvar. Man skall meddela lokala trafikföreskrifter, varvid besluten kan överklagas hos LSt.[63] Om beslut av kommunen inte kan avvaktas utan olägenhet kan polisen i stället meddela föreskrift.[64]

Kommunen har befogenhet att själv svara för parkeringsövervakning och förordna parkeringsvakter.[65] Befogenheten att ta ut avgifter för parkering är närmare reglerad i en särskild lag som i viss utsträckning medger avsteg från självkostnadsprincipen.[66] Kommunen får också bestämma felparkeringsavgift inom de ramar som regeringen fastställt. Enligt ett särskilt förfarande får beslut om sådan avgift överprövas hos polismyndighet och allmänna domstolar.[67]

5.5.3 Verksamhetens funktionella innebörd

Även på detta område förekommer myndighetsutövning och normbeslut liksom övriga offentliga förvaltningsuppgifter. Faktiskt handlande i enlighet med offentligrättsliga beslut har stort utrymme, när det gäller både vägbyggande och väghållning, trafik och underhålls-

60 Se *lag (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.*

61 *Lag (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik.*

62 Se *F(1988:1017) om statsbidrag till vissa vägar och kollektivtrafikanläggningar*, och F (1991:1224) om statsbidrag till vissa investeringar som rör kollektiv persontrafik.

63 *Lag(1978:234) om trafiknämnd.*

64 147 och 148 §§ *vägtrafikkungörelsen (1972:603).*

65 *Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning.*

66 *Lag (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m.m.*

67 *Lag (1979:206) om felparkeringsavgift.*

arbeten. Busstrafik är ett exempel på kommunal affärsdrift, som grundar sig på ett legalt monopol. För kommunal affärsdrift gäller självkostnadsprincipen.

5.5.4 Kontroll

Att kommunerna respekterar gränserna för den allmänna kompetensen, som har stort utrymme på det område som här behandlats, kontrolleras genom möjligheten till laglighetsprövning. Den kommunala kompetensen anses till exempel omfatta både anläggning och drift av lokala flygplatser. De kommunala åliggandena enligt PBL kontrolleras enligt det system som beskrivits ovan (se 5.2.1). När det gäller det lagfästa ansvaret för vägar och kollektivtrafik, utövas kontrollen främst enligt statsbidragsbestämmelser, men staten har också möjlighet till direkta ingripanden genom föreläggande och utförande på kommunens bekostnad. Lokala trafikföreskrifter kan överprövas av länsstyrelsen och meddelas av polisen i kommunens ställe. Kommunala beslut som direkt riktar sig till enskilda kan i vissa fall angripas med förvaltningsbesvär eller genom talan hos allmän domstol.

5.6 Social service

5.6.1 Verksamhetens huvudsakliga inriktning: huvudmannaskap, åligganden och befogenheter

5.6.1.1 Huvudansvaret

Kommunen har enligt *socialtjänstlagen (1980:620)*, SoL, ansvar för socialtjänsten, som skall omfatta alla som vistas i kommunen. Inom de ramar som lagen drar upp skall verksamheten "med den kommunala självstyrelsen som grund" växa fram.[68] De uppgifter som åligger kommunen brukar presenteras i tre delar: struktur-, allmänt- och individuellt inriktade insatser. Dessa beskrivs i 5 och 6 §§ SoL.

När det gäller de först nämnda uppgifterna, som kan innebära att kommunen skall medverka i samhällsplaneringen, informera om socialtjänsten och syssla med uppsökande verksamhet, t.ex. förebyg-

[68] Prop 1979/80:1, s. 523.

gande barna- och mödravård, är dessa inte närmare preciserade åligganden, vilket innebär att kommunen i princip måste bedriva verksamhet men själv bestämmer innehållet. Däremot de individuellt inriktade uppgifterna är delvis mer konkret uttryckta. Det är här fråga om ekonomiskt bistånd, stöd- och hjälpinsatser i olika former och förebyggande åtgärder.

Till en del utgör dessa insatser vad som i 6 §, den s.k. biståndsparagrafen, anges som en rätt för den enskilde, förutom att det är fråga om förpliktelser för kommunen. Rätten till bistånd består dels i en rätt till ekonomiskt stöd, socialbidrag, dels i en rätt till stöd och behandlingsinsatser för att klara försörjningen eller livsföringen i övrigt. Förutsättningen för rätten är att det finns ett behov som inte kan tillgodoses på annat sätt, vilket prövas av de ansvariga kommunala myndigheterna. Att man kan tala om en rätt till bistånd sammanhänger främst med att det på detta område finns en rätt till domstolsprövning av kommunens avgöranden.

Vid sidan av denna typ av bistånd har kommunen enligt SoL tillagts en befogenhet att ge ekonomisk hjälp till enskilda enligt 5 §. I dessa fall kan besluten endast laglighetsprövas.

Trots lagens övervägande ramkaraktär finns ett antal mer preciserade åligganden vid sidan av biståndsparagrafen. Enligt 50 § har kommunen skyldighet att starta en utredning utan dröjsmål, om man får kännedom om något som kan föranleda åtgärder. Detta medför t.ex. en skyldighet att inleda en undersökning, om man fått kännedom om förhållanden som kan innebära att ett barn far illa eller att en missbrukare behöver hjälp. Sexårsförskolan är ett obligatorium (14 § SoL). Men verksamheten i stort beskrivs i mer allmänna termer och målformuleringar. Lagen anger att socialnämnden "skall verka för", "skall främja", "skall ta initiativ till att", "skall arbeta för att" eller "bör" vidta viss åtgärd (se t.ex. 19–21 §§ SoL om kommunens ansvar för de äldre).

Även enligt annan lagstiftning har kommunen ålagts förpliktelser av sådan allmän art. Enligt *lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd* skall kommunen främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet.[69]

[69] Lagen är omtryckt enligt SFS 1977:208.

5.6.1.2 Individ- och familjeomsorg

Socialtjänstens omsorg om enskilda och familjer innefattar både skyldigheter enligt 6 § SoL i form av ekonomiskt bistånd och socialt stöd, och befogenheter enligt 5 § SoL. I verksamheten ingår information till enskilda, bl.a. om skadeverkningar av droger och om hjälpmöjligheter. Inom området finns också socialnämndens uppgifter som remissorgan i familjeärenden och handhavandet av de åtgärder som bygger på tvångsingripanden enligt *lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*, LVU, och *lagen (1988:870) om vård av missbrukare*, (LVM). Det rör sig här om utredande verksamhet, beslut om ansökan hos länsrätt och beslut angående vårdens bedrivande och upphörande.

Den som inte kan bo hemma skall genom socialnämndens försorg tas emot i ett familjehem eller ett hem för vård eller boende (HVB-hem), varvid nämnden har ansvaret för vårdens kvalitet (22 § SoL). Till kommunens förpliktelser enligt SoL hör att tillsammans med landstinget och övriga kommuner i området upprätta en plan över behovet av HVB-hem. Sådana hem kan inrättas av enskilda. Detta kräver länsstyrelsens tillstånd, och ett sådant hem skall stå under socialnämndens tillsyn. I socialtjänstförordningen har regeringen lämnat närmare föreskrifter om den ovan nämnda planen, som skall redovisas hos LSt, och om verksamheten vid HVB-hemmen.

Enligt 25 § SoL krävs nämndens medgivande, om en underårig tas emot i ett enskilt hem. Nämnden kan också förbjuda enskild att ta emot andras barn för annat än tillfällig vistelse.

Kommunens sociala myndigheter har också särskilda förpliktelser enligt andra lagar, främst i samband med ärenden om barn. Man är t.ex. skyldig att avge yttranden, när det begärs av tingsrätt i vårdnadsärenden (FB 6:18).

5.6.1.3 Barnomsorg

För barnomsorgen i kommunerna anger lagen att en planmässig utbyggnad skall ske och plan för minst fem år skall antas. Kommunen skall i övrigt bedriva förskole- och fritidshemsverksamhet för barn som vistas stadigvarande i kommunen. Nämnden måste också erbjuda barn med särskilda behov plats eller förtur till plats tidigare än vid sex års ålder, och man är skyldig att aktivt verka för att sådana barn får möjlighet att utnyttja denna rätt.

I övrigt får kommunen själv bestämma om föreskrifter eller riktlinjer för vilka barn som skall beredas plats. Skäliga avgifter, som inte får överskrida självkostnaden, tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer.

5.6.1.4 Äldreomsorg

Även verksamheten för äldre kräver planering i samverkan med landstinget och andra samhällsorgan och organisationer, men någon särskild plan behöver inte antas. Stöd och hjälp i hemmet, s.k. hemtjänst, och annan lättillgänglig service samt dagverksamheter skall finnas för dem som har behov av det.

Enligt den s.k. Ädelreformen skall kommunerna fr.o.m. 1992 ta större ansvar för hemsjukvård och särskilt boende för dem som inte behöver sjukhusvård men ändå inte kan klara sig själva. För äldre med särskilda behov skall kommunen inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad. Hit räknas inte bara tidigare ålderdomshem och andra servicehus utan också gruppboende för åldersdementa och sjukhem som förs över från landstingsvården. För människor med svårigheter att klara sin livsföring p.g.a. fysiska, psykiska eller andra skäl skall kommunen inrätta bostäder med särskild service (21 § SoL).[70]

Kommunens ansvar för dagverksamhet, dagcentraler för service och verksamhet som stöd för t.ex. åldersdementa, fastslås i 10 § SoL. Den skyldighet att ansvara för dagverksamheter, som det talas om i förarbetena, uttrycks i lagtexten genom ett tillägg till 10 §. Där anges att socialtjänsten genom dagverksamheter bör underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra människor. Det är fråga om social och medicinsk service samt rehabilitering. För dessa insatser har kommunen rätt att ta ut avgifter på samma sätt som för barnomsorgen. Liksom rätten till daghemsplats kan rätten till bostad i servicehus m.m., hemtjänst eller färdtjänst i ett enskilt fall vara en form av bistånd enligt 6 § SoL, när den enskilde har ett sådant behov som där beskrivs.

I samband med Ädel-reformen har skett stora förändringar i fördelningen mellan kommunernas och landstingens ansvar för de äldres sjukvård. Kommunerna har fr.o.m. 1992 övertagit ansvaret för och

[70] Lagändringarna framgår av SFS 1990:1402 och 1403.

driften av sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidssjukvård inom kommunen. Man har också fått befogenhet att bedriva hemsjukvård. Det fordras dock överenskommelse med landstinget för att en kommun skall kunna ta över all hemsjukvård.[71] Kommunens ansvar för hälso- och sjukvård fastslås i *hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)*.[72] Enligt en särskild lag om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård har kommunen betalningsansvaret för somatisk långtidssjukvård som landstinget bedriver och även för vård av medicinskt färdigbehandlade patienter. Man kan också komma överens om att kommunen skall ha betalningsansvaret för sjukhusanknuten hemsjukvård och psykiatrisk långtidssjukvård med huvudsaklig inriktning på omvårdnad.[73]

5.6.1.5 Service till vissa handikappade

Inom socialtjänstens ram skall handikappade av olika slag få stöd och hjälp enligt de regler som jag ovan redogjort för. Enligt ett förslag av handikapputredningen skall i en särskild rättighetslag vid sidan om SoL fastställas regler om stöd och service till vissa grupper av handikappade.[74] Under hösten 1992 väntas regeringen lägga fram förslag till en sådan lag som jämfört med omsorgslagen innebär en kraftig utvidgning av den personkrets som omfattas.[75] Personer som har de beskrivna handikappen skall enligt förslaget få rätt till en personlig assistent, hemtjänst och rådgivning av en kontaktperson. Precis som enligt socialtjänstlagens biståndsregler kommer rätten att kunna prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna, som alltså får avgöra i vilken mån kommunernas insatser uppfyller lagens krav. Frågan om sanktioner för kommuner som inte följer domstolsutslag behandlas av lokaldemokratiutredningen som troligen inte kommer att lämna några för-

[71] Denna hemsjukvård omfattar inte läkarvård.

[72] SFS 1990:1465.

[73] SFS 1990:1404.

[74] SOU 1991:46, som innehåller ett förslag till en lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.

[75] *Lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.* behandlas inte närmare här, eftersom den hittills riktat sig till landstingen. Den anger vilken personkrets som har rätt till speciella insatser vid sidan av socialtjänst och sjukvård. Landstingen kan numera enligt avtal, och med regeringens medgivande, överlåta uppgifter enligt omsorgslagen till primärkommun (12 § omsorgslagen).

slag förrän hösten 1993. I regeringens förslag om rättigheter för handikappade väntas därför inte några särskilda regler om sanktioner ingå.[76]

5.6.1.6 Bistånd till utlänningar

Kommunen har enligt 3 § SoL det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen. Men detta skall enligt lagtexten inte innebära någon minskning i det ansvar som enligt lag åligger annan huvudman. När det gäller mottagande av flyktingar har staten det övergripande ansvaret, medan ansvaret för genomförande av åtgärder till hjälp och stöd för invandrare är delat mellan stat och kommun.

En flykting som söker men inte fått uppehållstillstånd får normalt plats på en förläggning som drivs av invandrarverket (SIV). Men kommunerna kan i vissa situationer bli skyldiga att ge bistånd i form av gratis bostad, dagbidrag eller särskilt bidrag till asylsökande som vistas i kommunen. Flykting har rätt att vistas i en viss kommun i särskilda fall: p.g.a. avtal om det mellan kommunen och SIV, tillfälligt i avvaktan på annan placering eller p.g.a. stark familjeanknytning eller andra synnerliga skäl.

Den enskilde kan överklaga kommunens beslut om bistånd hos länsrätten. Kommunen har rätt att få ersättning av staten för kostnaderna.[77]

Detta kommunala åliggande är härmed av en annan karaktär än sådana åligganden som inte medför någon särskild ersättning från staten utan får bekostas med skattemedel eller avgifter. Så länge de specialdestinerade bidragen varit dominerande har skillnaden gentemot andra åligganden som också bekostats med statsbidrag, t.ex. skola och barnomsorg, inte framstått som avgörande. Men i samband med genomförande av det generella statsbidragssystemet för kommunernas uppgifter inom nämnda områden har beslutats att bidragen skall behållas på vissa områden, där de ses som en statlig ersättning för tjänster som kommunerna utför åt staten. Man betonar att staten har det primära ansvaret för flyktingmottagandet, och därför behålls den specialdestinerade ersättningen på detta område.[78]

Ersättningen utgår f.n. enligt en särskild förordning som också

[76] Artikel i Svenska Dagbladet 1992-08-08.

[77] *Lag (1988:153) om bistånd till asylsökande.*

[78] Se prop 1991/92:150, s. 49 och SOU 1991:98, bil 3 s. 74.

behandlar statlig ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagande av utlänningar som fått uppehållstillstånd. Sådan ersättning utgår med olika schablonbelopp för varje mottagen flykting och för åtgärder i samband med mottagandet. Kommunerna har enligt SoL skyldighet att hjälpa utlänning som vistas i kommunen, men man är inte skyldig att särskilt planera och vidta speciella åtgärder för mottagandet. I stället söker staten genom SIV ingå överenskommelser med kommunerna och stimulera till särskilda insatser genom ovan nämnda ersättningar, som utgår dels som en årlig grundersättning, dels som en ersättning för introduktionsplanering och ersättning för "sedvanliga" socialtjänstkostnader för färdtjänst, socialbidrag och boendekostnader för äldre och handikappade. Enligt förordningen får SIV meddela verkställighetsföreskrifter efter obligatoriska överläggningar med de båda kommunförbunden.[79]

Vad gäller verksamhet riktad mot invandrare som är bosatta i kommunen kan bestämmelserna i SoL anses innebära generella åliggan-den att verka för deras anpassning i det nya landet. Kommunen anses också utan särskilt lagstöd ha befogenhet att inrätta särskilda serviceenheter för hjälp och stöd till invandrargrupper (RÅ 1982 Ab 313).

5.6.2 Verksamhetens art

Inom socialtjänsten och kommunernas sjukvård har kommunerna ett övergripande ansvar för verksamheten. Det betyder att i stor utsträckning planeringsbeslut och olika typer av föreskrifter antas av kommunerna. Myndighetsutövning, både i form av tvångsingripanden och genom beviljande av lagstadgade förmåner eller service, utgör en stor del av verksamheten. Här framstår 6 § SoL som central. Denna regel slår fast en rättighet, som kan utkrävas vid domstol. Även om regeln har karaktären av en generalklausul, hör den alltså till en annan kategori än de målbestämmelser som i övrigt dominerar SoL. Andra offentliga förvaltningsuppgifter rör genomförandet av den planerade verksamheten, sjukvård, behandling, utredningar m.m. Trots lagstiftningens övervägande ramkaraktär har beroendet av statsbidragen hittills inneburit en mycket påtaglig styrning vad gäller barnomsorgen och utbyggnaden av äldre-omsorg och boende för särskilt behövande.

[79] F (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Flertalet statsbidrag på detta område kommer emellertid att ingå i det generella statsbidraget.

5.6.3 Tillsyn och rättsmedel

Några särskilda befogenheter att tillgripa sanktioner har inte tillerkänts tillsynsmyndigheterna, länsstyrelsen och socialstyrelsen, på socialtjänstens område. Rätten till domstolsprövning för frågor om socialt bistånd enligt 6 § SoL medför i princip att kommunerna blir förpliktade att hålla en minimistandard i biståndsverksamheten. På senare tid har det ekonomiska läget för kommuner och landsting medfört att olika uppfattningar mellan dessa och domstolarna blivit vanligare. Kommunernas beslut om nekat eller "för lågt" bistånd överklagas allt oftare av de enskilda sökandena, och länsrätternas domar överklagas av kommunerna. Eftersom kommuner i en del fall underlåtit att verkställa domstols utslag, har frågan om sanktioner för lagtrotsande kommuner blivit alltmer aktuell. För landstingens del har en liknande situation uppstått, när det gäller skyldigheten att ordna gruppboende enligt omsorgslagen. Högsta Domstolen har nyligen beviljat prövningstillstånd i ett ärende, där kronofogden vid vite ålagt ett landsting att ordna gruppboende åt en enskild. Det återstår alltså att se om detta kan vara ett sätt att åstadkomma verkställighet. Även om det blir möjligt, kvarstår problemet i de fall då ett landsting fattar ett positivt beslut men underlåter att verkställa det.

De beslut inom socialtjänsten som inte kan överklagas enligt 73 § SoL får laglighetsprövas enligt KL, oavsett om de fattats av en kommunal nämnd eller av en arbetstagare på delegation. Beslut enligt LVU och LVM kan däremot inte överklagas på det sättet enligt de särskilda besvärsreglerna avseende vården. I den mån besluten inte enligt lagstiftningen kan överklagas med förvaltningsbesvär är de över huvud taget inte överklagbara.[80] För den kommunala hälso- och sjukvården gäller, liksom för den landstingskommunala, att beslut enligt hälso- och sjukvårdslagen endast kan laglighetsprövas.[81] Däremot skyldigheten för kommunerna att inrätta bostäder med särskild service enligt 20 och 21 §§ SoL kan bli föremål för domstolsprövning

[80] LVU 41 §, LVM 44 §.
[81] Sahlin, s. 106.

enligt 73 § SoL, om en enskild gör anspråk på sådant boende p.g.a. behov av särskilt boende enligt 6 § SoL.

5.6.4 Förfarandet

I de ärenden enligt SoL som täcks av överklaganderegeln i 73 § tillämpas förvaltningslagens regler fullt ut. Gäller ett ärende bistånd till enskild i form av ekonomiskt stöd, behandling, förtur till barnomsorgsplats eller boende för äldre, skall alltså ärendet handläggas på det sätt som förvaltningslagen föreskriver för myndighetsutövning.

Men i andra ärenden enligt SoL, där enskild t.ex. ansöker om plats i barnomsorgen eller på servicehus utan att åberopa särskilda skäl för bistånd, behandlas ärendet som ett kö-ärende, som visserligen innefattar myndighetsutövning, men inte hör till det område, som 73 § omfattar. Här är rättsmedlet kommunalbesvär. För dessa fall har i SoL föreskrivits särskilt om handläggningen i 53 och 54 §§.

SoL innehåller också ytterligare handläggningsregler, om bl.a. rätt att få företräde inför nämnden, utredningen, journalföring och delgivning.

5.6.5 Övrigt

För personalen inom den kommunala hälso- och sjukvården meddelar regeringen eller socialstyrelsen föreskrifter om behörighet och tillsättning av tjänster. Socialstyrelsen utövar tillsyn och regeringen får meddela ytterligare föreskrifter till skydd för enskilda eller i övrigt beträffande verksamheten.

5.7 Utbildning

5.7.1 Huvudmannaskap

5.7.1.1 Inledning

De grundläggande bestämmelserna om det offentliga skolväsendet och vissa andra undervisningsformer återfinns i *skollagen (1985:1100)*, härefter SkolL.[82] Inte bara den obligatoriska skolan utan också olika sido-ordnade skolformer liksom gymnasieskolan,

[82] SkolL återfinns omtryckt i SFS 1991:1111.

kommunal vuxenutbildning och svenskundervisning för invandrare regleras i SkolL. Härutöver återfinns bestämmelser i olika förordningar angående grundskolan, gymnasieskolan, specialskolan, särskolan, sameskolan och olika typer av fristående skolor.[83]

Kommunens åligganden och befogenheter på utbildningsområdet kan lättare överblickas om man utgår från en grundläggande uppdelning.

I första hand finns den undervisning i grundskolan och motsvarande skolformer, som kommunen enligt lag är skyldig att erbjuda och eleverna dessutom både har rätt till och är skyldiga att delta i, dvs. det område som omfattas av skolplikten.

Därutöver finns ett antal utbildningar som kommunen är skyldig att erbjuda och eleverna har en principiell rätt till men däremot ingen skyldighet att delta i. Här skall behandlas gymnasieskolan och vuxenutbildningen.

Kommunerna och landstingen är också huvudmän för en del av högskoleutbildningen enligt högskolelagen, framför allt vårdhögskolan. Även på detta område har den organisatoriska friheten införts i samband med den nya kommunallagen. Man behöver alltså inte ha en särskild skolstyrelse eller utbildningsnämnd. De statliga instanserna kan också besluta att uppgifterna skall utföras av andra.[84]

Slutligen stöder kommuner i stor utsträckning frivilliga former av undervisning, främst genom bidrag till studieförbunden. Här har kommunen möjlighet att välja att bygga upp ett system med föreskrifter för utdelningen eller att anslå en totalsumma med mer allmänna anvisningar till den nämnd som skall handha uppgiften. Man kan också helt avstå från stöd.

Regleringen av den kommunala verksamheten på skolområdet har tidigare ansetts som den mest detaljerade av alla reglerade verksamheter i kommunerna. En stor del av detta regelsystem har försvunnit i och med att de kommunalt anställda lärarnas anställningsvillkor inte längre regleras av staten, det s.k. dubbla huvudmannaskapet har avskaffats fr.o.m. 1991. Men även när det gäller skollagstiftningens materiella innehåll har man under de senaste åren strävat efter en

[83] Se grundskoleförordningen (1988:655), senast omtryckt i SFS 1991:1087, och gymnasieförordningen (1987:743) m.m.

[84] Se ändring i 19 och 20 §§ *högskolelagen (1977:218)*.

minskning av detaljbestämmelserna och en ökad kommunal frihet, framför allt i organisatoriska frågor. Även möjligheten att driva fristående skolor har fått en ökad aktualitet, och nya regler för deras verksamhet och framför allt finansiering har genomförts för att stimulera alternativa skolformer.[85]

5.7.1.2 Skolplikten

Kommunerna är huvudmän för grundskolan och numera även för särskolan (SkolL 1:4 och 5).[86] Huvudmannaskapet innebär att kommunerna måste erbjuda utbildningen på lika villkor för alla skolpliktiga inom kommunen och garantera att undervisningen bedrivs i enlighet med skollagens regler. Kommunerna ansvarar i första hand för att skolplikten uppfylls för barn mellan 7 och 16 år, dels genom att erbjuda alla barn lika tillgång till utbildningen, dels genom att se till att alla elever fullgör sin skolgång i nio årskurser inom grundskolan eller på annat sätt.[87] Om vårdnadshavare begär det har ett barn numera rätt att börja skolan vid 6 års ålder (SkolL 3:8).

Normalt skall kommunen uppfylla dessa skyldigheter genom att själv anordna grundskola, som skall vara kostnadsfri. Man kan dock komma överens med annan kommun om att denna skall ta emot vissa elever. Skolan skall organiseras så att eleverna kan bo hemma (med viss möjlighet till avsteg), och man är också skyldig att se till att kostnadsfri skolskjuts anordnas, om det behövs p.g.a. färdvägens längd, trafikförhållandena, fysiskt handikapp hos en elev eller någon annan särskild omständighet (SkolL 4:1). Inom det offentliga skolväsendet skall också skolhälsovård anordnas för eleverna kostnadsfritt (14 kap SkolL). Huvudmannen för skolan skall även anordna skolhälsovården, om inte de statliga myndigheterna föreskrivit något annat (SkolL 14:7). Enligt förarbetena till skollagen motiveras detta med att skolhälsovården kan ses som elevernas företagshälsovård och har nära anknytning till skolans innehåll, miljö och arbete.[88]

Däremot kan det kommunala ansvaret inte sägas förutsätta att

[85] Se närmare prop 1991/92:95.

[86] Fr.o.m. år 1996 skall alla kommuner vara huvudmän för särskolan. Se SkolL 1:5 och övergångsbestämmelserna punkt 2 och 3 enligt SFS 1992:598.

[87] 3 kap SkolL.

[88] Prop 1990/91:115, s. 57.

skolorna drivs enbart i kommunal regi. Vid sidan av det offentliga skolväsendet kan det finnas fristående skolor (9 kap SkolL). Utbildningen där kan i vissa fall ersätta utbildningen inom det offentliga skolväsendet. De fristående skolorna måste godkännas av statens skolverk, vilket förutsätter att utbildningen i stort sett motsvarar den kommunala grundskolans,[89] och skall därefter stödjas av kommunen enligt de nya bestämmelser, som innebär att kommunen till en fristående skola, för varje elev som mottagits, måste betala ut minst 85 procent av genomsnittskostnaden per elev i kommunens grundskola närmast föregående år.[90]

Om kommunen däremot skulle vilja fullgöra sitt ansvar som huvudman för det offentliga skolväsendet enligt skollagen i någon annan form hindras detta av lagen. Att inrätta *kommunala* skolor i form av aktiebolag, där lärarna alltså inte är anställda av kommunen, är i dag inte möjligt, eftersom myndighetsutövning ingår i uppgifterna. Uppgiften att driva en skola kan endast överlämnas genom att skolan godkänns som fristående skola. Skolan betraktas då inte längre som kommunal. Det finns inte heller någon möjlighet att låta statsbidragen tilldelas *endast* fristående skolor, utan skollagen förutsätter att kommunerna själva bedriver skolverksamhet, och de fristående skolformerna ses som komplement till det offentliga skolväsendet.

Slutligen kan ett skolpliktigt barn få fullgöra skolplikten genom undervisning i hemmet om det framstår som ett fullgott alternativ. Medgivande till detta ges för ett år i sänder av kommunens styrelse för den skola som barnet annars skulle ha gått i (SkolL 10:4).

5.7.1.3 Gymnasie- och vuxenutbildningen

Kommunerna har, tillsammans med landstingskommuner, ansvaret för gymnasieskolan. Inom det offentliga skolväsendet för vuxna har kommunerna ansvaret för den allmänna kommunala vuxenutbildningen (komvux) liksom för svenskundervisningen för invandrare (sfi) och vuxenutbildningen för psykiskt utvecklingsstörda (särvux).[91]

89 Enligt SkolL 9:2 skall godkännande lämnas om utbildningen ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot grundskolans och om skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål.

90 Se SkolL 9:2, 4 a, 5 och 6 i dess lydelse enligt SFS 1992:710.

91 SkolL 1:10 enligt SFS 1992:598.

Varje kommun måste erbjuda gymnasieutbildning på s.k. nationella program som är grund för fortsatt utbildning inom högskolan och för yrkesverksamhet. De nationella programmen fastställs av riksdagen. Regeringen får bestämma närmare om timplaner. För elever som inte tagits in på något sådant nationellt program skall kommunen erbjuda individuella program. Kommunerna måste informera om gymnasieutbildningen och svara för utbildningen utan kostnader för eleverna. Den nya skyldigheten för kommunerna att erbjuda alla behöriga elever plats i gymnasieskolan kan fullgöras genom att eleverna hänvisas till utbildning i annan kommun i enlighet med samverkansavtal med andra kommuner eller med landsting (SkolL 5:5).

När det gäller vuxenutbildningen, ansvarar kommunen för den grundläggande delen, som varje kommuninnevånare har rätt att delta i, om vissa grundläggande färdigheter saknas (SkolL 11:8), medan den gymnasiala vuxenutbildningen skall erbjudas av kommunen, som enligt lagtextens lydelse skall "sträva efter att erbjuda den utbildning som svarar mot efterfrågan och behov" (SkolL 11:17). Kommunerna har också möjlighet att uppdra åt andra att anordna kommunal vuxenutbildning (SkolL 11:6). Kommunerna är vidare skyldiga att se till att vuxna nyanlända invandrare får svenskundervisning (SkolL 13:3). Även i detta fall får uppgiften uppdras åt andra (SkolL 13:9). Regeringen kan meddela föreskrifter med villkor för sådana uppdrag. För vuxenutbildningen har regeringen förordnat att läroplan, programmål och kursplaner för s.k. kärnämnen skall fastställas av regeringen. Kommunen får vidare uppdra anordnande av vuxenutbildning åt

1. lokal avdelning av studieförbund som får statsbidrag
2. statsunderstödd folkhögskola
3. annan om regeringen medger det.[92]

Kommunens skyldigheter är alltså betydligt mindre precist utformade vad gäller gymnasial än grundläggande vuxenutbildning. Här kan det i realiteten inte finnas någon rätt för en enskild att få en plats, om kommunen hänvisar till att ekonomin inte tillåter en utökning av antalet platser. Kommunen kan dock inte helt avstå från att anordna gymnasial vuxenutbildning.

[92] F (1992:403) om kommunal vuxenutbildning.

5.7.2 Verksamhetens art

Kommunens verksamhet på skolområdet leder till alla typer av offentligrättsliga beslut. Normbeslut om organisationen och planbeslut om skolväsendet fattas av fullmäktige. Styrelsen för utbildningen, rektorer och lärare ägnar sig åt myndighetsutövning genom beslut som handlar om enskilda elevers skolgång, placering vid viss skola, ledighet, betyg m.m. En mängd övriga beslut rör skolorna och undervisningen, lokaler, bokinköp, schemaläggning osv. Många uppgifter kan utföras i enlighet med avtal med enskilda, t.ex. städning, ombesörjande av skolbespisning, transporter, biblioteksservice. Själva undervisningen slutligen betecknas i förvaltningsrättsliga sammanhang som offentligrättsligt faktiskt handlande i motsats till beslutsfattande.

5.7.3 Organisation av det offentliga skolväsendet

De regler för organisationen av skolväsendet, som ansetts nödvändiga för att konkretisera kommunernas ansvar i samband med att den ovan omtalade mycket detaljerade regleringen av skolan minskades, avser bl.a. följande: verksamhetsansvaret skall vara samlat hos en eller flera politiska nämnder, skolornas utbildningsverksamhet skall ledas av rektorer som har pedagogisk insikt, förvärvad genom utbildning och erfarenhet, och lärare i det offentliga skolväsendet skall ha en utbildning som är anpassad för deras huvudsakliga undervisning. Vissa behörighetskrav uppställs i skollagen, medan regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vad som skall beaktas vid urval av sökande (SkolL 15:12).

Varje kommun skall utse en eller flera nämnder som styrelse för sitt offentliga skolväsende. En sådan nämnd kallas i skollagen för "styrelsen för utbildningen" men kommunen kan alltså dela upp de funktioner som skollagen anger på flera olika sådana styrelser.

Alla kommuner är skyldiga att ha en skolplan, som skall antagas av fullmäktige och visa hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas (SkolL 2:8). När det i en kommun etableras ett flertal fristående skolor måste deras verksamhet också anses ingå i kommunens antagande om utvecklingen av skolväsendet i kommunen.

Regeringen har att meddela ytterligare föreskrifter om organisationen av det offentliga skolväsendet och om kommunernas befattning i

övrigt med utbildningen. På detta område finns ganska långtgående möjligheter för regeringen att bestämma om organisatoriska frågor, eftersom här krävs lagform endast vad gäller *grunderna* för organisationen och verksamhetsformerna. Området i övrigt tillhör regeringens egen normgivningskompetens (restkompetensen), i den mån det inte är fråga om nya åligganden eller befogenheter för kommunerna eller åligganden för eller ingrepp mot enskilda, där särskilt bemyndigande krävs enligt RF.

5.7.4 De nationella målen

De grundläggande kommunala åliggandena när det gäller utbildningen anges i skollagen, men vad gäller föreskrifter om utbildningens anordnande och innehåll i övrigt har riksdagen delegerat normgivningskompetens till regeringen och i vissa fall till myndighet som regeringen bestämmer. Kommunerna kan alltså förpliktas att genomföra den centralt bestämda skolpolitiken, och i själva verket är fortfarande bestämmelserna i förordningarna på skolområdet mycket omfattande. Bland annat finns regler om hur lång skoldagen får vara, om samverkansformer och om att hemspråksundervisning och stödundervisning skall anordnas under vissa förutsättningar. Regler om betyg, ledighet och disciplinära åtgärder återfinns i grundskoleförordningen, medan läroplan fastställs av regeringen eller skolverket.[93]

På motsvarande sätt regleras gymnasieundervisningen i lag, förordning och läroplan. Behörigheten för inträde i gymnasieskolan och urvalsförfarandet bland de sökande anges noggrant, liksom betygen och utbildningens innehåll.

5.7.5 Tillsyn och övrig kontroll

Tillsynsmyndighet på skolområdet är statens skolverk som skall följa verksamheten och utvärdera skolan. De mål och riktlinjer för utbildningen som fastställts av riksdagen och regeringen skall alltså förverkligas främst genom beslut och åtgärder i kommunerna, som då måste följa även föreskrifter av skolverket. Statens skolverk har också tillsyn över skolhälsovården (SkolL 14:8).

Frågan är då hur statsmakterna kan genomdriva de nationella mål

[93] Grundskoleförordningen 4:16.

för utbildningen som ställs upp och se till att alla som har rätt till det får tillgång till den utbildning som förutsätts. Den skolplan som kommunen skall anta är ett rent kommunal dokument, men kommunerna är dessutom skyldiga att lämna uppgifter och verksamhetsredovisning i den mån det föreskrivs. Samma skyldighet gäller de fristående skolorna med kommunalt stöd. Sådana skolor kan få godkännandet återkallat om man inte uppfyllt olika krav från statsmakterna.[94] Regeringen kan förena en sådan skyldighet med vite (SkolL 15:11). Regler i detta hänseende återfinns i statsbidragsförfattningar.[95] Där föreskrivs också en möjlighet att hålla inne och slutligt dra av en del av statsbidraget om kommun inte uppfyller sina skyldigheter.[96] Dessa statsbidragsbestämmelser kommer troligen att upphävas fr.o.m. 1993 i samband med att det nya generella statsbidragssystemet införs.[97]

Enligt en ny bestämmelse i SkolL (15:15) får regeringen, om en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen, meddela föreskrifter för kommunen eller på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa brister. Statens kostnader får också kvittas mot belopp som annars kommunen skulle ha tilldelats. Bestämmelsen är tänkt att vara ett yttersta medel att användas i rena undantagsfall. Regeringen bör då enligt föredragande statsrådet kunna uppdra åt myndighet under regeringen att rent praktiskt genomföra behövliga åtgärder. Som exempel på möjliga åtgärder som kan vidtas mot kommunen nämns meddelande av detaljföreskrifter eller anordnande av fortbildning av lärare.[98]

Det kan då bli fråga om att ge föreskrifter om ett kommunalt åliggande, vilket hör till det primära lagområdet. För att regeringen i ett sådant fall skall kunna bemyndiga en underordnad myndighet att

[94] SkolL 9:6 i dess lydelse enligt SFS 1992:710.

[95] Enligt F (1991:1123) om statsbidrag till det offentliga skolväsendet m.m., (5:2), skall alla skolhuvudmän som får statsbidrag lämna de statistiska uppgifter och den verksamhetsredovisning som skolverket föreskriver, liksom de uppgifter i övrigt som behövs för en effektiv uppföljning och utvärdering av skolans mål. Även de uppgifter och det verifikationsmaterial som behövs för granskning av sagda uppgifter skall lämnas. Skolverket eller riksrevisionsverket får använda vitesföreläggande för att få fram uppgifterna.

[96] Se F (1992:711) om ändring i F (1991:1123) om statsbidrag till det offentliga skolväsendet m.m. (5:4).

[97] Se prop 1991/92:150, bil II, s. 99.

[98] Se prop 1991/92:150, bil II:5 s. 152.

meddela föreskrifter torde krävas riksdagens särskilda bemyndigande (RF 8:5, 7 och 11).

Gentemot enskilda som motsätter sig ett uppfyllande av skolplikten har kommunen fått särskilda befogenheter, för att kunna uppfylla förpliktelsen att ha tillsyn över att skolplikten fullgörs. För skolpliktiga elever inom det allmänna skolväsendet får kommunen förelägga vårdnadshavare vid vite att fullgöra sina skyldigheter (SkolL 3:16). Skolpliktiga elever utanför det offentliga skolväsendet kan åläggas skolgång i grundskolan, om det förekommit frånvaro utan giltig orsak i stor utsträckning. (SkolL 3:14). Även de sedvanliga tillsynsformerna för statsförvaltningen gäller på detta område: JO:s och JK:s tillsyn framför allt.

Ett JO-utlåtande som belyser frågan om tillsynsbefogenheternas betydelse har givits i det omskrivna Drevdagen-fallet, där en kommun p.g.a. en långvarig tvist med föräldrar inte på flera år lyckades uppfylla skollagens syfte att genomföra skolplikten i grundskolan för ett antal barn. Den regionala tillsynsmyndigheten länsskolnämnden, en instans som nu avskaffats, utnyttjade inte möjligheten att i kommunens ställe förordna att en skolenhet skulle anordnas, trots att grundskoleförordningen erbjöd den möjligheten för en statlig instans att inskränka det kommunala självbestämmandet.[99] En sådan befogenhet finns inte nu för skolverket.

Hur skall då skolplikten och kommunens övriga åligganden inom det offentliga skolväsendet garanteras? Om de åtgärder som regeringen och skolverket kan vidta inte blir effektiva, kan naturligtvis systemet omprövas och ny lagstiftning övervägas. En prövning av JO eller JK kan leda till åtal för försummelser vid myndighetsutövning för tjänstemän inom skolförvaltningen eller förtroendevalda i kommunens styrelse för utbildning. Men inte heller detta leder ju automatiskt till någon rättelse i det enskilda fallet.

Däremot kan en efterhandskontroll genom prövning av överklagande innebära en rättelse, om förvaltningsbesvär får användas. Kommunalbesvärsprövningen medför ju endast att ett beslut upphävs, medan förvaltningsbesvärsprövningen kan leda till att ett felaktigt eller olämpligt kommunalt beslut byts ut och ett nytt, lämpli-

[99] JO 1989/90 s. 297 ff.

gare beslut fattas. Härigenom blir frågan om vilka rättsmedel som får användas inom skolväsendet central, vid bedömningen av hur långt kommunens förpliktelser faktiskt sträcker sig.

5.7.6 Rättsmedel

I samband med de stora reformerna av skolväsendet som genomförts har även besvärsreglerna omarbetats. Grundprincipen är som tidigare och som på övriga kommunala områden att kommunalbesvärsprövningen endast är tillgänglig, om inte annat är stadgat. Förvaltningsbesvär förekommer i den omfattning som anges i skolförfattningarna.

För vissa beslut som anses ha utpräglat judiciell karaktär eller angår någons civila rättigheter har sådan överprövning, som tidigare skett hos de regionala eller centrala myndigheterna, nu anförtrotts kammarrätterna. Man kan numera få domstolsprövning av kommunala beslut om medgivande till enskild undervisning, åläggande för skolpliktig elev i fristående skola att övergå till kommunal skola, vitesföreläggande mot vårdnadshavare och befrielse från viss undervisning.[100]

Andra typer av beslut får överklagas hos skolväsendets överklagandenämnd, vars beslut är slutliga (SkolL 1:14). Det gäller bl.a. beslut om mottagande av barn i särskolan eller från annan kommun, beslut om skolpliktens upphörande och beslut angående förlängd skolgång i vissa fall.[101] För gymnasieskolans del kan beslut om att inte ta emot en sökande p.g.a. bristande behörighet överklagas, däremot inte beslut om intagning till viss utbildning inom gymnasieskolan. Inte heller beslut om placering på viss skola kan överklagas. Beslut om mottagande till grundläggande vuxenutbildning och övriga utbildningar inom den frivilliga delen av det offentliga skolväsendet i övrigt får överklagas hos nämnden, liksom vissa beslut enligt gymnasieförordningen.[102]

Här skall endast i övrigt nämnas att styrelses beslut om att elev skall undervisas i särskild undervisningsgrupp enligt grundskoleförordningen får överklagas hos nämnden, medan beslut enligt förord-

[100] Se särskilda bestämmelser i SkolL.

[101] Se särskilda bestämmelser i SkolL.

[102] Se F (1991:116) om ändring i gymnasieförordningen (1987:743) 20 kap 1 §, vari hänvisas till tidigare ändring enligt SFS (1990:1473).

ningen av rektor eller annan arbetstagare eller av skolverket inte får överklagas.[103]

Exempelvis beslut om hemspråksundervisning i visst språk eller för viss elev fattas av rektor "inom ramen för tillgängliga resurser". Ett negativt beslut kan inte överklagas. Inte heller beslut om kostnadsfri skolskjuts, vilket under vissa förutsättningar skall anordnas för elev i grundskolan, kan överklagas (SkolL 4:7). Ett sådant beslut kan dock laglighetsprövas, liksom beslut som rör bidrag till studieförbunden och andra former av undervisning som kommun frivilligt åtagit sig. Rätten till laglighetsprövning framgår i skolskjutsfallet av att inget annat är stadgat i SkolL. I grundskoleförordningen däremot anges det uttryckligen att beslut av rektor eller annan arbetstagare enligt förordningen inte får överklagas.[104] För att kommunalbesvär skall kunna komma i fråga i sådana fall krävs att ett beslut är grundat på delegation enligt kommunallagen.

5.7.7 Slutsatser om skolväsendet

Trots den markanta avreglering som skett inom skolan bara under det senaste året är det fortfarande otvetydigt så att statsmakterna fastställer mycket detaljerade mål för verksamheten genom läroplaner, villkor för statsbidrag och bestämmelser i lag och förordningar. Ansvaret för skolan är en kommunal uppgift som måste ligga på ett eller flera kommunala organ. Den direkta statliga regleringen har minskat i viss mån, framför allt när det gäller lärartjänsterna, och möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att ingripa har minskat. De kommunala åliggandena är dock fortfarande mycket preciserade, inte bara avseende skolplikten, och möjligheterna att lägga över uppgifter på enskilda är begränsat. Det senare beror dels på innebörden i huvudmannaskapet, dels på att myndighetsutövning inte kan anförtros enskilda utan lagstöd. Fristående skolor måste ha statligt tillstånd och kommunerna har i dag inte möjlighet att driva sina egna skolor i aktiebolags- eller stiftelseform.

Genomgången av rättsmedlen visar att det inte finns något *genom-*

[103] F (1991:1083) om ändring i grundskoleförordningen (1988:655), 7 kap 1 och 3 §§.

[104] Se 53 § tidigare skollag (1962:319) där det hänvisades till KL:s besvärsregler. I skollagen (1985:1100) finns ingen sådan hänvisning. Se angående tolkningen av besvärsbestämmelser av samma typ som i grundskoleförordningen, Ragnemalm, s. 199 f.

gående positivt samband mellan kommunala åligganden på ett område (specialreglering) och möjligheten att anföra förvaltningsbesvär. Det är i själva verket bara inom en begränsad del av skolområdet som de enskilda har möjlighet att få en reell överprövning. När överklagande sker enligt kommunallagen bortfaller också den skyldighet till omprövning som föreskrivs i förvaltningslagen. Även om rätten till skolskjuts är fastslagen i skollagen, är alltså de faktiska möjligheterna att få denna service egentligen inte garanterad. En laglighetsprövning kan inte leda till en positiv ändring i ett kommunalt beslut. Beslut om hemspråksundervisning kan inte ens laglighetsprövas. I båda dessa fall gäller också att villkoren är utformade så att kommunen har stor möjlighet att inskränka utbudet.

5.7.8 Övrig utbildning och kultur

Kommunernas kompetens, när det gäller frivillig undervisning i övrigt, stöd till teater och musikliv, biblioteksverksamhet, stöd till studieförbund, trafikskolor och stipendieutdelningar, utbud av samlingslokaler m.m., grundas på den allmänna kompetensregeln i kommunallagen.[105] Kommunen bestämmer själv omfattningen och inriktningen av verksamheten, vilka inte kan ifrågasättas rättsligt så länge man hål ler sig inom de principer som bestämmer den kommunala kompetensen.

Verksamheten bekostas av skattemedel och/eller avgifter. På några områden förekommer också statsbidrag, som är försedda med villkorsbestämmelser. I den meningen kan alltså befogenheterna på detta område vara reglerade, men här finns inget grundläggande åliggande för kommunen att vare sig erbjuda den service det gäller eller underkasta sig villkoren genom att ta emot bidragen.

Kommunen kan däremot själv reglera verksamheten genom föreskrifter av fullmäktige eller genom interna föreskrifter inom en viss nämnd.

Sådana kommunala föreskrifter som inte får innebära åligganden eller andra ingrepp i förhållande till enskilda kan gälla t.ex. normer för fördelning av bidrag till studieförbund eller annan kulturell verksamhet. Fullmäktigeföreskrifter av denna art blir bindande för nämnderna, vilket kan prövas i kommunalbesvärsmål som en fråga om

105 För en översikt av rättspraxis, se Kaijser & Riberdahl, s. 151 ff och 200 ff.

nämndens befogenheter. Förvaltningsdomstolarna kan också pröva om fullmäktigebeslut om föreskrifter på ett sådant område strider mot objektivitetsprincipen eller likställighetsprincipen. Däremot har beslut som stöds på sådana kommunala föreskrifter inte ansetts utgöra myndighetsutövning.[106]

Kommunerna beviljas i dag statsbidrag med sammanlagt drygt 30 milj kr för regional och lokal biblioteksverksamhet. Härav går c:a 8 milj kr till folkbiblioteken. Den enda statliga reglering som finns av kommunernas biblioteksverksamhet är en förordning om statsbidrag, där det anges att kommun kan beviljas bidrag till kostnader för lokala folkbibliotek, lånecentraler och utvecklingsarbete.[107] För delar av anslaget finns särskilda villkor, t.ex. att frågan om bidrag till inköp av talböcker skall prövas av talboks- och punktskriftsbiblioteket (13 §) eller att bidrag till lokal utveckling förutsätter att kommunen "är beredd att långsiktigt sträva efter att stärka den lokala folkbiblioteksverksamheten" (4 §). Förutsättningen är här dessutom att kommunen i fråga har en verksamhet på området som väsentligt understiger den genomsnittliga nivån i landet (3 §). Det kan konstateras att statsbidraget bygger på att kommunen har en egen folkbiblioteksverksamhet, som med tanke på bidragsnivån i största utsträckning måste betalas av kommunerna själva. Den styrande effekten av bidragen på kommunernas totala satsningar kan därför inte bedömas vara särskilt stor. Det sägs ibland att staten "förutsätter" att kommunerna utvecklar olika aktiviteter, bl.a. när det gäller kulturfrågor.

I förslaget om nytt statsbidragssystem för kommuner och landsting angavs att större delen av bidraget skall ingå i det generella bidraget. (Ett par särskilda bidrag, som avser stöd till lånecentraler, depåverksamhet och inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk, avsågs dock inte ingå, eftersom de sades utgöra ersättning för tjänster som utförts åt staten.[108]) Riksdagen beslöt dock i enlighet med regeringens förslag att statsbidragen på kulturdepartementets område *inte* skulle inordnas, i avvaktan på en översyn och utvärdering av det statliga kulturstödet.[109]

[106] Se JO 1988/89 s. 400–403.
[107] F (1985:528) om statsbidrag till folkbibliotek.
[108] SOU 1991:98, bil 3 s. 68 och 96.
[109] Prop 1991/92:150, s. 49 och 56.

Ibland uttrycks uppfattningen att kommunerna trots allt skulle vara skyldiga att bedriva viss verksamhet på kulturområdet. När förslaget om biblioteksslag avvisades, var ett av de angivna skälen att kommunerna ändå tar ansvar för folkbiblioteken.[110] Ansvaret för kommunens kulturpolitik kan inte överlämnas till annan huvudman, utan kommunen måste själv ha hand om allmänna överväganden och yttranden i kulturärenden, sägs det. Det förutsätts också i olika sammanhang att kommunerna bedriver kulturpolitisk verksamhet.[111]

5.8 Näringslivsfrågor

5.8.1 Olika typer av kommunal näringsaktivitet

Kommunernas engagemang i näringslivsfrågor har länge varit föremål för offentliga utredningar, lagstiftning, politiska utspel och domstolsgranskning. Verksamheten kan vara av mycket olika karaktär: det kan röra sig om kommunal *affärsverksamhet* i egen regi eller genom kommunala företag, *generella åtgärder* för att stödja näringslivet i kommunen och attrahera företag utifrån eller *individuella åtgärder* som subventioner och andra former av stöd inriktade på ett speciellt företag.

5.8.2 Kommunal affärsverksamhet

Att kommunerna driver el- och värmeverk, kommunikationsföretag, parkeringsanläggningar, bostadsföretag m.m. har framgått i tidigare avsnitt. Denna verksamhet stöds i stor utsträckning på den allmänna kompetensen men behandlas i vissa fall även i speciallagstiftningen, t.ex. när det gäller bostadsföretagen. Ofta är verksamheten monopolartad och kräver tillgång till kommunal mark.

Kommunernas affärsverksamhet är främst inriktad på kollektiva anläggningar, medan varu- och tjänsteproduktion i allmänhet anses vara en uppgift för det egentliga näringslivet.[112] Särskilda typer av

[110] Prop 1984/85:141, s. 20 ff.

[111] Se t.ex. SOU 1991:26, s. 157 och Riberdahl, s. 150 f.

[112] Kommunernas förhållande till näringslivet har bl.a. granskats i SOU 1982:20.

näringsverksamhet regleras i de särlagar som nämnts ovan.[113] Av rättspraxis framgår klart att bank- och kreditgivningsverksamhet liksom industriellt utvecklingsstöd inte anses vara kompetensenlig verksamhet för kommunerna.[114]

På vissa områden tillåts också att kommun med stöd av den allmänna kompetensen driver verksamheter som bedöms som nödvändiga men där insatserna från det privata näringslivet inte räckt till. Detta anses gälla för bl.a. hotell- och restaurangrörelser, som kommuner stött eller drivit i egen regi.[115]

Slutligen har i vissa fall kommunala affärsföretag godtagits p.g.a. att de stått i ett nära samband med befintlig, erkänd kommunal verksamhet, t.ex. stuveriverksamhet i kommunägda hamnar eller försäljning av plantskoleväxter från kommuns stadsträdgård.[116]

5.8.3 Generella åtgärder

Ett allmänt stödjande av näringslivets utveckling i kommunen har länge ansetts ligga inom den kommunala kompetensen. Kommunala åtgärder på olika områden som allmänt innebär ökad service och goda arbetsförhållanden för företagen och de anställda kan naturligtvis också sägas ingå i detta, t.ex. att kommunen verkar för goda bostadsområden och service i form av barnomsorg, skola och fritidssysselsättningar.

När man talar om allmänt stöd till näringslivet, brukar dock snarare avses att kommunen tillgodoser behoven av särskilt anpassade områden för industriell verksamhet, ordnar lokaler för hantverk och småindustri eller står till tjänst med stöd i form av information, utbildning eller kollektiv marknadsföring.[117] Kommunalt engagemang i utställningar och mässor eller andra former av reklamstöd får dock inte ensidigt rikta sig till vissa enskilda näringsidkare.[118]

[113] Se ovan 3.2.3.

[114] Se t.ex. RÅ 1983 2:56.

[115] En redogörelse för rättspraxis återfinns hos Lindquist, s. 164 ff. Han påpekar särskilt att det är bristen på privata initiativ som kan ge kommunen kompetens, se a.a. s. 251.

[116] RÅ 1968 K 61.

[117] För en beskrivning av rättspraxis på detta område, se Lindquist, s. 227 ff.

[118] RÅ 1972 ref 27.

5.8.4 Individuellt inriktat stöd

Inte minst på detta område har rättspraxis haft stor betydelse för att närmare ange gränserna för kommunalt engagemang.

Grundprinciper för kommunal verksamhet är att spekulativ verksamhet inte skall förekomma och att ekonomiska bidrag inte får ges till enskilda utan lagstöd. Direkta subventioner till företag har trots detta godtagits i viss utsträckning. Sammanfattningsvis har ansetts gälla att sådant stöd får ges endast om det framstår som nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen, om nödvändig service i form av dagligvaror m.m. bortfaller eller om kommunen genom en insats kan skydda ett redan satsat kapital.[119]

I den nya kommunallagen har som ovan påpekats den allmänna kompetensregeln kompletterats med några särskilda regler om näringsverksamhet (KL 2:7–8). Av specialmotiveringen framgår att i stort sett en kodifiering av praxis har avsetts. Men individuellt inriktat stöd får enligt KL bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det. I specialmotiveringen anges att samma situationer som här nämnts avses, men på en punkt kan man ana en skärpt restriktiv inställning. Det hänvisas till andra aktuella förarbeten, enligt vilka uppehållande företagsstöd av den typ som förekom under 1970-talet inte längre skulle vara lämpligt. Man konstaterar också att det allmänt sett råder en restriktiv syn på stöd till enskilda företag, medan man däremot tidigare ofta åberopade rådande eller befarad arbetslöshet som motiv för att tillåta insatser.[120] Det återstår att se om dessa motivuttalanden kommer att medverka till en skärpning av praxis med hänvisning till begreppet synnerliga skäl i lagtexten.[121]

5.9 Fritid och turism

Kommunen har enligt praxis omfattande befogenheter, när det gäller att stödja idrottsverksamhet genom att ge bidrag till klubbar eller själv driva anläggningar. Friluftslivet stöds också genom åtgärder en-

[119] Se Lindquist, s. 248 ff.

[120] Prop 1990/91:117, s. 152 f.

[121] Jfr kommunallagskommitténs förslag på denna punkt, som anger att stöd får ges "endast om det är nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen eller landstinget och stödet kan antas ha avsevärd betydelse för att motverka arbetslösheten" (SOU 1990:24 s. 16, 2 kap 7 §).

ligt naturvårdslagen och PBL, medan insatser för barns och ungdoms fritidssysselsättningar får kompletterande stöd av socialtjänstlagen.

Men även anläggningar, som inte direkt tar sikte på de egna kommuninnevånarnas behov av sport och fritidsanläggningar, kan drivas med kommunal hjälp eller i kommunal regi, i den mån det kan anses behövligt för att främja turistväsendet. Detta framgår av turistfrämjandelagen, som innebär att kommunen också själv kan driva anläggningar som skidliftar, turisthotell eller campingplatser.

Därutöver kan kommunen som allmänt näringsfrämjande åtgärd stödja turismen i olika former, t.ex. genom att driva turistbyrå.

Finns det på detta område liksom när det gäller kulturverksamheten i kommunerna några uttryck för att statsmakterna räknar med kommunala initiativ och ekonomiska satsningar?

Det kan konstateras att det statliga stödet till idrotten går genom anslag till Riksidrottsförbundet som i sin tur förmedlar bidrag till lokala idrottsföreningar och andra ändamål. Några särskilda uttryck för förväntningar gentemot kommunerna har jag inte kunnat finna och inte heller utgår några särskilda bidrag till kommunerna.

För turismen gällde tidigare att kommunerna indirekt var engagerade i Sveriges Turistråds verksamhet. Turistrådet var en stiftelse som drevs av staten och de två kommunförbunden gemensamt. I samband med avvecklingen av Turistrådets verksamhet uttalade föredragande statsrådet att det nu ankommer på kommuner och regionala organ att bedöma sina eventuella engagemang "med näringslivets förutsättningar för turistisk utveckling som utgångspunkt".[122]

Det förefaller alltså som om kommunernas verksamhet på här behandlade områden inte betraktas som så omistlig att den kräver särskilda stödåtgärder eller stimulans och styrning från statens sida.

5.10 Gemensam administration

Till kommunens angelägenheter hör ombesörjande av den egna förmögenhetsförvaltningen, fastighetsförvaltning samt administrationen av ekonomi och personal m.m.

De uppgifter som kan hänföras till den gemensamma administra-

[122] Prop 1991/92:100, bil 13 s. 34 f.

tionen uppfattas kanske ofta som enbart styrda av de allmänna kompetensbestämmelserna i kommunallagen. I viss utsträckning kan kommunen också på detta område sägas ha samma friheter och liknande begränsningar av handlingsfriheten som andra rättssubjekt, företag, föreningar och privatpersoner.

Det gäller det arbetsrättsliga området, där nu i stort sett den privaträttsliga regleringen är genomförd även för den del av den kommunala personalen som tidigare hade statligt reglerade anställningsförhållanden. Visserligen finns möjligheten att överklaga kommunala beslut om tillsättning av tjänster med kommunalbesvär, men i övrigt har den arbetsrättsliga behandlingen av personalfrågor helt slagit igenom på det kommunala området, när nu även den stora lärargruppen kommunaliserats.

I fråga om fastighetsförvaltning, köp och försäljning av mark, hyra av lokaler, köp av varor och tjänster m.m. måste kommunerna precis som andra aktörer på marknaden följa civilrättsliga regler. Här finns dock viktiga undantag. Den kommunala upphandlingen är ett exempel, där kommunens rörelsefrihet är mer begränsad än en privat aktörs.[123]

Över huvud taget gäller på hela detta område de generella objektivitetskraven som genom kommunalbesvärsprövningen också kan få en genomslagskraft. En civilrättsligt formellt oklanderlig rättshandling kan vara olaglig kommunalrättsligt, om den t.ex. innebär ett obehörigt gynnande av enskild eller en otillåten subvention till ett företag. Det kan t.ex. röra sig om försäljning av fastighet till omotiverat lågt pris eller ingående av köp- och hyresavtal, som till sin faktiska innebörd varit en otillåten subvention.[124] En kommun kan inte heller blanda samman sina offentligrättsliga uppgifter med civilrättsliga förhållanden. I *RÅ 1991 ref 59* behandlas en sådan situation:

> I ett bytesavtal angående fast egendom hade en kommun förbundit sig att inte ändra eller upphäva detaljplanen avseende motpartens egendom inom viss tid.

123 Se t.ex. *RÅ 1981 2:25*, *2:60* och *2:61*.

124 Se, för det sist nämnda, Gullspångsmålet, *NJA 1988 s. 26*. Bakgrunden till detta rättsfall om ifrågasatt ansvar för myndighetsmissbruk var att kammarrätten i Göteborg upphävt ett kommunalt beslut som formellt hade karaktären av ett hyresavtal men reellt framstod som en subvention.

Regeringsrätten förklarade att kommunen överskridit sina befogenheter, eftersom man genom avtalet lovat avstå från sina möjligheter att ändra en detaljplan. "En kommun kan inte på detta sätt disponera över sina offentligrättsliga befogenheter" enligt domstolen.

Men kommunallagen innehåller vid sidan av befogenhetsregleringen i andra kapitlet även precisa *åligganden* för kommunerna. De gäller bl.a:

- organisationens uppbyggnad
- beslutsfattandet
- ekonomin
- revisionen
- verksamhetskontrollen
- användandet av privaträttsliga verksamhetsformer

Av lagen framgår att fullmäktige, styrelse och nämnder skall finnas i varje kommun, vara sammansatta på visst sätt och ha bestämda uppgifter. Det är obligatoriskt för fullmäktige att anta en arbetsordning (KL 5:63) och reglementen för nämnderna (KL 6:32). Här finns också en uppgiftsfördelning direkt angiven, fullmäktige måste t.ex. ta beslut om budget (KL 3:9) och nämndernas uppgifter beskrivs närmare i 6 kap.

I 8 kap finns regler om budgetprocessen och redovisningen, och i 9 kap anges hur revisorer utses och hur deras arbete skall genomföras.

Enligt KL 3:17 skall fullmäktige, innan man lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till helägt aktiebolag eller stiftelse som bildats av kommunen ensam, bestämma om bl.a. det kommunala ändamålet och besluta om offentlighetsprincipens tillämpning.

I KL 3:18 erinras om föreskrifterna i arkivlagen. Dessa innebär ett kommunal åliggande att ha en arkivmyndighet, antingen styrelsen eller annan nämnd som särskilt utses. Arkivmyndigheten skall utöva tillsyn över att de kommunala myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. Denna lag innehåller alltså åligganden både för styrelsen och övriga myndigheter i kommunen. Därutöver anges att reglerna om arkivvård och gallring även gäller fullmäktige, som också enligt lagen får meddela föreskrifter om verkställigheten av arkivvården i kommunen.[125]

[125] Se närmare *Arkivlagen (1990:782)*.

Bland styrelsens uppgifter har inte medtagits uppgiften att verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta för enskilda och inte heller informationsverksamheten. Båda har dock ansetts självklart åligga styrelsen och/eller annan nämnd.[126] En principiell skyldighet att lämna upplysningar och vägledning till enskilda liksom att underlätta för enskilda i övrigt åligger ju för övrigt numera även kommunala förvaltningsmyndigheter enligt 4 och 7 §§ FL.

Konsumentpolitik har också ansetts vara en självklar kommunal uppgift på senare tid. Den har bl.a. tagit sig uttryck i att man ger vägledning åt enskilda konsumenter och allmän information i konsumentfrågor. Statsmakterna har också *förutsatt* att det kommunala organ som är ansvarigt skapar särskilda referensgrupper ur folkrörelserna.[127] Uppgifterna har dock betecknats som *fakultativa* och det är svårt att se hur någon rättslig kontroll skulle kunna ske mot en kommun som väljer att inte alls ägna sig åt konsumentpolitik eller information och regelförenkling, så länge uppgiften inte i något avseende är utformad som ett åliggande. För ett sådant krävs ju uttryckligt lagstöd. Om väl kommunen väljer att ägna sig åt konsumentfrågor kan prövning av utformningen av det kommunala agerandet ske, dels genom laglighetsprövning, dels genom granskning av JO. Är staten missnöjd med kommunernas insatser på området får lagstiftning eller stimulansåtgärder tillgripas.

Information om miljöfrågor har också ansetts falla inom den kommunala kompetensen, delvis med stöd av de särskilda uppgifter på miljöområdet som kommunerna anförtrotts. Att kommunala åtgärder på detta område måste utformas i enlighet med objektivitetsprincipen och inte innebära obehörigt gynnande eller missgynnande av kommunmedlemmar framgår av ett JO-beslut om en s.k. miljökatalog, utgiven av Göteborgs kommun.[128]

Hur förhåller sig då kommunens uppgifter på detta område till de aspekter som jag ovan angivit som centrala vid en prövning av den rättsliga karaktären av en kommunal verksamhet?

Här förekommer i stor utsträckning regler om *åligganden* och *befogenheter* som gäller utformningen av organisation och hand-

126 Prop 1990/91:117, s. 195 f.

127 Se för vidare hänvisningar Kaijser & Riberdahl, s. 219.

128 JO beslut 1991-10-25, dnr 3963-1990.

läggning, beslutsfattande och ram för verkställande av beslut. Däremot det materiella innehållet i verksamheten är inte reglerat i någon större omfattning. Att kommunen måste vara huvudman för den i kommunallagen fastställda organisationen och verksamheten är uppenbart. *Ansvaret* för verksamheten ligger alltid hos de kommunala organen, även om vissa uppgifter kan verkställas i andra verksamhetsformer än nämndernas.

Fullmäktige skall besluta om föreskrifter om arbetsordning och reglementen och har i övrigt rätt att meddela föreskrifter enligt vad som anges i kommunallagen eller annan lag, t.ex. arkivlagen. Myndighetsutövning förekommer normalt inte hos fullmäktige. Nämndernas beslut om utlämnande av allmänna handlingar är myndighetsutövning liksom beslut om tjänstetillsättningar i kommunerna.

Flertalet beslut överklagas med kommunalbesvär, varför förvaltningslagens mer ingripande regler inte blir tillämpliga, även om beslutet innefattar myndighetsutövning. Vid tillämpningen av offentlighetsprincipen gäller dock sekretesslagens besvärsregler och handläggningsregler. I och med att rättsmedlet är förvaltningsbesvär och beslutet innebär myndighetsutövning tillämpas förvaltningslagen. De skyldigheter som åligger kommunerna enligt kommunallagen kan kontrolleras genom laglighetsprövningen i den mån kommunernas agerande tagit sig formen av beslut, som är överklagbara. Detsamma gäller naturligtvis de särskilda befogenheter som kommunallagen innehåller. Man kan t.ex. angripa ett beslut av fullmäktige att anförtro en fullmäktigeberedning eller ett partssammansatt organ beslutandefunktioner.

Uppgifterna enligt arkivlagen och de uppgifter som följer av offentlighetsprincipens tillämplighet innefattar klara åligganden för kommunerna. Vad gäller offentlighetsprincipen kan både domstolskontroll och JO-granskning förekomma.

6 Mot en ny kommunalrätt

6.1 Systematiken i kommunalrätten

6.1.1 Inledning

Synen på kommunerna som offentligrättsliga subjekt har från kommunalförfattningarnas tillkomst präglats av en dubbelhet. Å ena sidan betonas kommunernas beroende av staten, deras uppgift att vara administrativa enheter för förvaltning som ytterst styrs av staten. Å andra sidan framhålls kommunernas särställning i jämförelse med lokala och regionala statliga myndigheter. Denna särställning kan kortfattat beskrivas som kommunal självstyrelse. Vikten av att kommunerna hade ett visst oberoende i förhållande till staten framgår tydligt i förarbetena till kommunallagarna 1862.

Trots den mycket starka integration mellan statlig och kommunal verksamhet som fortgått och kännetecknat större delen av 1900-talet, har den kommunala självstyrelsen hela tiden varit en i högsta grad levande del av den svenska folkstyrelsen. I regeringsformens stadganden framgår klart att riksdagen ytterst bestämmer om både kommunens skyldigheter eller åligganden, och dess kompetens eller befogenheter. Den kommunala självstyrelsen anges uttryckligen som en grundläggande komponent i det svenska statsskicket, och kommunernas särställning avses bli garanterad genom den grundlagsfästa beskattningsmakten.

Den rättsliga regleringen av kommunerna har sedan länge systematiskt framställts som uppdelad i "oreglerad" och "specialreglerad" kommunal förvaltning, såsom beskrivits i kap 3 ovan. Kommunerna har dels haft uppgifter som ålagts dem uppifrån, dels uppgifter som

enbart följer av en allmän kompetens. I båda fallen är kommunen ytterst underordnad staten.

Från den allt närmare integrering av statliga och kommunala uppgifter, som kännetecknat större delen av 1900-talet, med detaljerade föreskrifter om både uppgifter och organisation och specialdestinerade statsbidrag, har utvecklingen mer och mer gått mot ett starkare betonande av ett decentraliserat beslutsfattande, där den statliga kontrollen söker andra former än tidigare, samtidigt som kommunernas ansvarsområden utökas. Om detta innebär att synen på kommunen som statens uppdragstagare nyanseras, blir det samtidigt naturligt att fråga sig vilka konsekvenser en kraftigare betoning av självstyrelsetanken och en avreglering med större organisatorisk rörelsefrihet får för synen på den kommunala verksamhetens rättsliga reglering. Det framstår inte längre som klargörande att ur systematisk synpunkt dra en bestämd gräns mellan "oreglerad" och "specialreglerad" verksamhet, en gränsdragning som skall vara till hjälp vid en bedömning av t.ex. kontrollbehov, självstyrelsegrad och privatiseringsmöjligheter.

6.1.2 Ett kommunalt kärnområde[1]

Beskrivningen av utvecklingstendenser i kommunalrätten i kapitel 4 och genomgången av de kommunala verksamheterna i kapitel 5 leder fram till en omprövning av den hävdvunna synen på kommunalrättens systematik. Fördelningen av uppgifter mellan stat, landsting och kommuner bygger på en uppfattning om *ansvarsområden*. Inom varje ansvarsområde för kommunerna förekommer alla grader av rättslig reglering, från ålagd myndighetsutövning med preciserade befogenheter via ålagda, men vagare beskrivna "huvudmannaskap" till förväntade insatser utan direkta åligganden eller bara allmänt beskrivna befogenheter.

Även om t.ex. socialtjänsten kan beskrivas som ett "specialreglerat" område visar det sig vid närmare granskning att både befogenheter och åligganden delvis är utformade så att de kan rymmas inom den allmänna kompetensen enligt kommunallagen och att närmare

[1] En diskussion om förekomsten av ett kommunalt kärnområde, dock i en något annorlunda mening än här åsyftas, har förts av Riberdahl, s. 151.

kontroll eller utkrävande av prestationer är svårgenomförbara. På detta typiskt "specialreglerade" område kan man inte heller dra generella slutsatser om självstyrelsegrad eller privatiseringsmöjligheter. Detsamma kan sägas om utbildningsuppgifterna.

Hur är då kommunens ansvarsområden beskaffade? Kan man i själva verket tala om att det inom den omfattande kommunala verksamheten finns ett *kärnområde* som utmärks av att uppgifterna här framstår som självklara eller oundgängligen nödvändiga ur både kommunmedlemmarnas och statens synvinkel, så att någon avkommunalisering inte är möjlig och frågor om kontroll och sanktioner blir verkligt brännande?

I ett sådant kärnområde måste ingå faktiska kommunala skyldigheter som är preciserade och sanktionerade liksom obligatoriska uppgifter som "huvudman" för olika verksamheter. Även delar av den verksamhet som stöds endast på kommunallagen kan sägas vara självklart förutsatta. Här avses främst alla de uppgifter som anknyter till själva beslutsfattandet och administrationen, den ekonomiska förvaltningen, förvaltning av fastigheter och lokaler, och kommunens ansvar som arbetsgivare.

Mer tveksamt är om man kan urskilja ett "materiellt" kärnområde som inte innefattar direkta åligganden. Tanken går till Sundbergs resonemang om de "naturliga grannelagsrättsliga befogenheterna". Utan att påstå att en bestämd gränsdragning kan göras utifrån vad som anses som "naturligt" kan man ändå hävda, att det finns kommunala aktiviteter som förutsätts, utan att lagstiftaren ansett det nödvändigt att särskilt utpeka dem. Man räknar med att kommunen engagerar sig i skapandet av en "infrastruktur" i olika avseenden för att befolkningen skall ha en trygg och bekväm omgivning och rörelsefrihet och för att produktionen skall fungera. Inte minst som underlag för näringslivet förutsätts sådana kommunala insatser. Den närmare omfattningen bestäms av dels vilka insatser som görs av andra, dels den förväntade "servicenivån" vid en viss tidpunkt, vilken i sin tur hänger samman med samhällsutvecklingen i stort.

En yttersta del av kärnområdet kan beskrivas som det område, där staten förväntar sig att kommunen är aktiv och tar ansvar. Denna förväntan kan ta sig uttryck i en reglering som preciserar uppgifter utan att sanktionera en bristande pliktuppfyllelse eller beskriver olika åligganden, men på ett så obestämt sätt att i realiteten kommunen kan

göra som den behagar. Slutligen kan också sägas ingå insatser i ett slags "nödsituation", där kommunen förväntas ta ett ansvar i sista hand på områden, där bara vaga förpliktelser och befogenheter har angivits av lagstiftaren.

Anledningen till att jag vill föra dessa uppgifter till kärnområdet över huvud taget är att det trots allt finns en rättslig reglering och därmed en förväntan, som gör att försummelser, även om de i dagsläget inte kan beivras, ändå med stor säkerhet leder till statliga ingripanden i någon form. Om förhållandena inte förändras, måste ändrad lagstiftning eller stimulansåtgärder vidtas.

Till *kärnområdet* för kommunal verksamhet vill jag därmed föra:

1. Den ålagda myndighetsutövningen mot enskilda
2. Det ålagda ansvaret i form av obligatoriskt huvudmannaskap eller andra preciserade förpliktelser
3. Huvudmannaskapet över den kommunala förvaltningen enligt kommunallagen
4. Ett förväntat lokalt ansvar för att lokala förhållanden är acceptabla för befolkning och näringsliv

Detta kärnområde kan sägas ange gränserna för det kommunala *ansvaret*: inom dess gränser *måste* kommunen vara verksam och *kan inte* överlämna det yttersta ansvaret till andra organ. Staten har här också ett direkt intresse av att kunna ställa kommunen till svars för brister i verksamheten.

Utanför kärnområdet, i det *frivilliga* området, hamnar då sådan kommunal verksamhet som stöds på

1. den allmänna kompetensen enligt kommunallagen i den mån angelägenheten inte hör till det förväntade lokala ansvaret
2. den s.k. särlagstiftningen med tillskottsbefogenheter eller avgränsade befogenheter
3. annan lagstiftning som vid sidan av ålagt ansvar och huvudmannaskap innehåller så obestämt formulerade förpliktelser och befogenheter, att kommunen helt fritt från påverkan utifrån kan utforma sin verksamhet

Denna beskrivning av ett kärnområde och ett frivilligt område för kommunal verksamhet leder naturligtvis tanken till den uppdelning i obligatoriska och fakultativa områden som ofta använts. Men jag vill

undvika den terminologin, eftersom den tidigare ofta anknöts till frågan om nämndernas ställning och dessutom ibland direkt till uppdelningen i "oreglerad" och "specialreglerad" verksamhet. Som framgått kan i kärnområdet sägas ingå även sådant som brukar hänföras till det "oreglerade" området, liksom till det frivilliga området här förts uppgifter som kan sägas ingå i särskild lagstiftning om kommunala uppgifter.

Många förskjutningar mellan områdena äger naturligtvis rum beroende på allmän samhällsutveckling och politiska förändringar. Även *inom* kärnområdet sker förändringar. Som exempel kan nämnas kommunernas ansvar för barnomsorgen som i dag kan beskrivas som ett obligatoriskt huvudmanna-ansvar, som dock inte innefattar mer än en skyldighet att planera och bygga ut barnomsorgen, svara för sexårsförskolan och dessutom ordna omsorg i de fall det kan sägas vara en individuellt bedömd rättighet som bistånd enligt SoL. Även de övriga vagt beskrivna förpliktelserna, som i dag närmast hör till den yttre delen av kärnområdet, kan komma att förskjutas till det obligatoriska huvudmanna-ansvaret, om de aviserade planerna på en utvidgad lagreglering av barnomsorgsansvaret förverkligas.[2]

6.1.3 Befogenheter och åligganden

När man i juridisk doktrin söker systematisera rättsreglerna efter deras funktion skiljer man ofta mellan förhållningsregler, eller handlingsregler, å ena sidan och bl.a. kvalifikationsregler, kompetensregler och legaldefinitioner å den andra.

I kommunalrätten har naturligtvis *kompetensreglerna* en betydelsefull plats vid sidan av kvalifikationsregler (t.ex. KL 1:4 om medlemskapet och 4:2 om rösträtten) och legaldefinitioner (t.ex. KL 4:1 om vad som avses med termen förtroendevald).

Kommunal kompetens, eller som regeringsformen uttrycker det, kommunala befogenheter, uttrycks inte bara i själva kompetenskapitlet utan också i ett flertal andra bestämmelser i själva kommunallagen (t.ex. KL 3:10 om delegation, 3:16 om kommunala företag och 4:35 om politiska sekreterare, det sistnämnda en kompetens som tidigare fick uttryck i en särskild lag). Viktiga kompetensregler som utökar

[2] Prop 1991/92:150, del II s. 47.

eller preciserar kommunens befogenheter vid sidan av den allmänna kompetensen återfinns också som ovan framgått i smålagarna och i annan särskild lagstiftning. Den allmänna kompetensen enligt kommunallagen har slutligen en dubbel funktion: kommunen har både ett offentligrättsligt och ett civilrättsligt ansikte.[3]

Befogenheterna enligt särskild lagstiftning kan ibland sägas rymmas i den allmänna kompetensen och skulle därmed inte kräva ytterligare lagstiftning,[4] medan åliggandena måste lagfästas särskilt. Men i stor utsträckning är befogenheterna av den arten att de formellt innebär en rätt men reellt en åtminstone principiell förpliktelse för kommunala organ att besluta om åtgärder som innefattar ingrepp mot enskilda i form av förelägganden, förbud eller viten.[5] Föreskrifter om sådan kompetens för myndigheter och andra offentligrättsliga organ måste ha lagform (RF 8:3). Befogenheterna av denna typ betingas främst av att de är nödvändiga för att kommunerna skall kunna uppfylla de åligganden som de tilldelats på skilda verksamhetsområden.

Till skillnad från den allmänna kompetensen enligt KL åtföljs befogenheterna enligt särskild lagstiftning även av särskilda *åliggan-den*, som oftast framstår som det centrala i lagstiftningen. Kompetensreglerna är alltså nära förbundna med handlingsregler.

De åligganden som regeringsformen syftar på kan vara av mycket skiftande art. Som en huvudgrupp kan man urskilja regler som uttrycker att kommunen *i förhållandet till enskilda*, kommunmedlemmar eller de som vistas i kommunen, har *direkta* förpliktelser eller skyldighet att ingripa, t.ex. att erbjuda utbildning, vård eller socialt bistånd eller att i särskilda fall bestämma om enskildas rätt till olika nyttigheter. Dessa åligganden innefattar alltså också en befogenhet för kommunen att utöva myndighet mot enskilda.

En andra huvudtyp av förpliktelser innebär formellt direkta åligganden *i förhållande till staten*, att organisera miljötillsynen eller upprätta planer för bebyggelse eller räddningstjänst och att organisera

[3] Jfr Sundberg 1964 s. 33, där det talas om ett Janusansikte: kommunen ses som en privaträttslig juridisk person, utrustad med viss offentligrättslig makt. I dag förefaller det mer övertygande att se kommunen som en offentligrättslig juridisk person, utrustad med viss civilrättslig rättskapacitet.

[4] Se t.ex. de allmänna befogenheterna enligt bostadsförsörjningslagen.

[5] Se t.ex. ovan 5.2.1.1 (PBL), 5.3.1 (miljö- och hälsoskydd) och 5.4.2 (räddningstjänst).

skolväsendet och socialtjänsten. Syftet med att ålägga kommunen dessa förpliktelser är naturligtvis i grunden att tillgodose samhällsmedlemmarnas behov, men åliggandena går inte omedelbart ut på att vidta åtgärder som direkt ger enskilda rättigheter, förmåner eller skyldigheter. Som ovan nämnts har även till denna typ av åligganden oftast fogats särskilda befogenheter för att möjliggöra ett genomförande av förpliktelserna.

Slutligen kan urskiljas en tredje typ av handlingsregler för kommunerna: de *åligganden som framgår av kommunallagen* och som kan sägas innebära förpliktelser mot kommunmedlemmarna i första hand. Reglerna har generellt till syfte att garantera kommunmedlemmarna ett demokratiskt inflytande, en rättssäker handläggningsordning och en god organisationskultur, med regler om reglementen, ekonomi, revision och kontroll. I det perspektivet motsvarar dessa regler de bestämmelser i lagar och stadgar som reglerar verksamheten hos olika typer av privaträttsliga associationer, men de har också till syfte att tillgodose det allmännas (läs: statens) intresse av en regelstyrd kommunal förvaltning, ett demokratiskt beslutsfattande och en ordnad ekonomisk förvaltning och möjligheter till rättslig kontroll.

Själva kommunallagen innehåller ett flertal regler om hur kommunens organ skall vara sammansatta och handha sina uppgifter liksom om förhållandet dem emellan och till medborgarna. Regler om ekonomi och revision hör till handlingsreglerna. Även denna typ av åligganden är nära förknippad med de kompetensregler som återfinns i kommunallagen. En kommunal nämnd får t.ex. delegera vissa ärenden men är då skyldig att se till att anmälan sker till nämnden om beslut som fattats (KL 6:34).

Dessa handlingsregler och kompetensregler är alltså nära förbundna med varandra. Man kan utrycka det så att ett åliggande egentligen går ut på att kommunen är skyldig att utnyttja sin kompetens på ett visst område på det sätt som lagen förutsätter. Inom kärnområdet är det vanligt att kommunens kompetensöverskridande inte framstår som det främsta problemet utan i stället dess underlåtenhet att utnyttja sin kompetens och därmed att uppfylla sina åligganden.

Vid bedömningen av kommunernas pliktuppfyllelse blir det naturligtvis väsentligt att studera hur dessa kommunala åligganden i praktiken är formulerade, kontrollerade och sanktionerade. Här visar det sig att åliggandena i själva verket har mycket olika karaktär. I ett fall

kan ett åliggande medföra att en enskild kan utkräva sin rätt vid domstol eller att statliga tillsynsmyndigheter kan ingripa. I andra fall är åliggandet i stället snarast att se som en lagstiftarens fromma förhoppning om hur kommunerna bör agera. Sådana förhållningsregler är därmed inga riktiga rättsregler.

6.2 De kommunala verksamhetsområdena

6.2.1 Inledning

För att belysa de tankegångar som här presenterats skall jag återvända till den beskrivning av de kommunala verksamhetsområdena som gjorts i kap 5 och sammanfattande karaktärisera de olika kommunala uppgifterna i anslutning till den grundläggande uppdelningen mellan kärnområde och frivilligt område samt åligganden och befogenheter som jag redogjort för ovan i detta kapitel. De varierande möjligheterna att privatisera eller avkommunalisera verksamhet kommer därefter att behandlas i avsnitt 6.3.

6.2.2 Kommunal basservice

Kommunen är inte ålagd att alltid vara huvudman för vatten- och avloppsanläggningar. Däremot har kommunen det yttersta ansvaret för att systemen fungerar och täcker kommuninnevånarnas behov. Om de privata distributörerna inte finns att tillgå i tillräcklig omfattning måste kommunen gå in. LSt har kontrollansvar och möjligheter till sanktioner.

Motsvarande kontrollansvar och sanktionsmöjligheter finns för allmänna värmesystem, men där saknas det åliggande för kommunen att träda in som anges i vatten- och avloppslagen (kommunen skall sörja för eller tillse ...).

Trots detta kan båda områdena sägas höra till kommunens kärnområde på det sättet att kommunen har ett lokalt ansvar för att basservicen fungerar, även om man inte själv måste ombesörja servicen i egen regi. Åliggandena kan karaktäriseras som ett slags sista-handsansvar, medan befogenheterna helt klart ryms under den allmänna kompetensen. Distribution av el och gas hör däremot till det frivilliga området.

Kommunerna har ansvar för energiplaneringen, ett ansvar som inte innefattar någon myndighetsutövning. Frågan är om ansvaret kan karaktäriseras som ett obligatoriskt huvudmanna-ansvar. I ett grundläggande avseende kan det sägas vara fallet. Antagande av planen och lämnande av uppgifter till tillsynsmyndigheten är obligatoriska uppgifter som inte kan överlåtas på någon annan, även om själva utredningsarbetet kan anförtros någon utomstående. Ansvarig instans inom kommunen måste ta beslut i frågan. Förpliktelsen är numera preciserad såtillvida att planen skall innehålla vissa moment. Så långt kan man hävda att det rör sig om ett ålagt ansvar.

Men statens och enskildas möjligheter att kontrollera kommunen är mycket begränsade. Kommunerna förväntas helt enkelt samarbeta. *Omfattningen* av åtagandet är fortfarande ganska obestämt, och framför allt finns inga sanktioner att ta till om kommunen förhåller sig mer eller mindre passiv. Här finns ingen möjlighet till reell överprövning av statliga organ. En plan kan endast laglighetsprövas och ren passivitet kan inte beivras.[6] Energiplaneringen som sådan (vid sidan av antagande av plan och informationsplikt) hamnar p.g.a. dessa sistnämnda omständigheter i kärnområdets yttre del, alltså punkt 4 enligt den tidigare redogörelsen.

6.2.3 Bebyggelse och boende

PBL innebär ett kommunalt obligatoriskt huvudmannaskap för planeringen av användningen av mark och vatten i kommunen. Kommunens åligganden är också preciserade i hög grad. Detaljplaner måste upprättas och planeringsprocessen är ingående reglerad, möjlighet till förvaltningsbesvär finns och den statliga kontrollen garanteras, även om någon obligatorisk statlig fastställelse inte längre sker. Länsstyrelsens tillsyn på olika stadier är noggrant reglerad och innefattar reella befogenheter att ingripa. Slutligen finns sanktioner i form av planföreläggande och tvångsgenomförande.

Kommunen skall meddela beslut om bygglov m.m. Besluten kan överklagas med förvaltningsbesvär.

Denna centrala del av PBL hör alltså till kärnområdets två första delar. Till huvudmannaskapet knyts också befogenheter som rör

[6] Jfr Michanek, s. 423.

tillsyn över byggandet, även här kopplat till ett i detalj reglerat kontrollsystem.

Hur är det då med översiktsplan och regionplan?

Översiktsplanen är obligatorisk och skall föregås av ett samrådsförfarande. Planen utgör ett beslutsunderlag som inte kan bli föremål för överprövning, men det finns regler om innehållet och om skyldighet att underrätta andra myndigheter om planen. Kommunen kan också bli ålagd redovisningsskyldighet av regeringen enligt naturresurslagen om innehållet i den kommunala planeringen. Däremot finns ingen möjlighet för regeringen eller annan myndighet att framtvinga eller upphäva planen.

För regionplanering gäller däremot att den normalt *inte* är obligatorisk men att regeringen kan framtvinga samverkan mellan kommunerna för regionplanering och dessutom överpröva beslut om sådan plan.

Båda formerna av planering bör därmed anses höra till kommunens obligatoriska huvudmannaskap, regionplaneringen eftersom den kan framtvingas, och översiktsplaneringen (trots bristen på formella möjligheter att framtvinga den) eftersom den är ett uttryckligt formulerat åliggande. Utanför det ålagda ansvaret faller de allmänt formulerade åligganden som går ut på att kommunen skall ta initiativ, samverka och verka för en god byggnadskultur m.m. Dessa uppgifter hör till det förväntade ansvaret.

Skyldigheten att ge enskilda information om planläggning och byggande är visserligen en lagstadgad uppgift för en kommunal nämnd, men det är fråga om upplysningar som inte är bindande och besluten kan inte överklagas. P.g.a. det uttryckliga åliggandet och sambandet med kommunens myndighetsutövning får ändå denna informationsplikt anses höra till kärnområdet (p 2).

Kommunens övriga befogenheter är dels sådana som man direkt förväntas utnyttja för att uppfylla det lokala ansvaret, att anta områdesplaner och fastighetsplaner vid behov och tillgodose *grundläggande* behov av mark för bebyggelse i den mån detta inte är tillgodosett, bl.a. genom utnyttjande av befogenheterna till expropriation och förköp (p 4), dels sådana som hör till det frivilliga området. Hit hör befogenheten att inköpa mark i den mån det är önskvärt för kommunens fortsatta utveckling men inte framstår som absolut nödvändigt.

Den ålagda myndighetsutövningen mot enskilda som reglerna om bostadsbidrag m.m. innebär för kommunerna kan vara på väg att för-

svinna. Bostadsanpassningsbidragen föreslås försvinna i och med att det generella statsbidraget införs, men här har regeringen aviserat en ny reglering som skall ge kommunerna skyldighet att svara för bostadsanpassningen.[7]

Kommunens ansvar för bostadsförsörjningen får fortfarande anses höra till kärnområdet i den meningen att kommunen är skyldig att ha en beredskap på området, inte minst som följd av socialtjänstens krav. Man är också fortfarande skyldig att "informera" och "planera". Dessa formella skyldigheter kan dock inte utkrävas. Även behovet av bostadsförmedling i egen regi eller genom eget företag får kommunen avgöra själv. Den formella rätten för regeringen att ingripa verkar vara på väg att försvinna.

På detta område har kommunen alltså ett huvudmanna-ansvar för planering och information och ett förväntat ansvar för en miniminivå med tillräcklig tillgång till mark för bostäder och för att tillse att bostadsförmedling finns, om det behövs, liksom för tillgång till olika typer av bostäder för behövande enligt SoL. I övrigt hör området till det för kommunen formellt frivilliga. Befogenheterna är på detta område långtgående och genom inslagen av subventioner går de utanför den allmänna kompetensen enligt kommunallagen, såsom framgår av bostadsförsörjningslagen. Det är inte fråga om någon ålagd myndighetsutövning, när kommunen inrättar tomtkö och fördelar tomter. Trots att mycket talar för att den kommunala hanteringen ses som ett slags myndighetsutövning, i de fall den stöds på kommunala föreskrifter, är det i dag oklart om detta är gällande rätt.[8] Någon särskild kontroll i form av förvaltningsbesvär finns inte heller.

6.2.4 Miljö- och hälsoskydd

Regleringen enligt miljölagarna innefattar ett antal åligganden för kommunerna, främst som tillsynsmyndigheter. Åliggandena kan i allmänhet preciseras ytterligare i föreskrifter från regeringen eller statlig tillsynsmyndighet. Detta obligatoriska huvudmannaskap för kommunerna kombineras med särskilda befogenheter att ingripa mot enskilda med förelägganden, förbud, viten och tvångsutföranden.

[7] Prop 1991/92:150, bil II:2 s. 110.

[8] Se för närmare diskussion, Marcusson s. 237 ff.

Kommunen har alltså skyldigheter i ett antal olika fastlagda avseenden. Kommunens skyldighet att forsla bort hushållsavfall utgör ålagd myndighetsutövning mot enskilda. En reell kontroll av verksamheten kan ske i de fall enskilda klagar över individuella beslut. Kommunala beslut som rör tillsynens omfattning m.m. kan däremot endast laglighetsprövas.

I praktiken präglas även detta område av en ganska långtgående frihet för kommunerna att själva utforma verksamheten, eftersom tillsynsmyndigheterna har begränsade möjligheter att ingripa om de delvis detaljerade föreskrifterna inte följs. Man kan visserligen temporärt överta tillsynen, men man kan inte meddela föreskrifter i kommunens ställe och inte heller tillgripa vite mot en kommun som inte följer bestämmelserna. I den utsträckning det finns mer preciserade förpliktelser kan dock ett straffrättsligt ansvar numera komma i fråga i större utsträckning, efter ändringen av brottsbalkens regler om ansvar för felaktiga myndighetsåtgärder (BrB 20:1) 1989.

Ett förväntat lokalt ansvar måste också anses vila på kommunen vid direkta oförutsedda hot mot miljö och hälsa. Intresset av en god miljö i vid mening i kommunen är naturligtvis en kommunal angelägenhet som ger möjlighet till skiftande insatser inom det frivilliga området.

6.2.5 Yttre skydd

Kommunen har inget obligatoriskt huvudmanna-ansvar när det gäller den yttre ordningen, sedan polisväsendet förstatligades.

Åliggandet att anta en lokal ordningsstadga kontrolleras vid behov och kan genomdrivas av LSt. Uppgiften måste föras till kärnområdet, eftersom det är fråga om en preciserad förpliktelse som kan genomdrivas.

Flera preciserade åligganden och långtgående befogenheter gäller för kommunerna enligt räddningstjänstlagstiftningen. Till den ålagda myndighetsutövningen mot enskilda hör sotningsskyldigheten. Statens möjligheter att ingripa genom tillsynsmyndigheternas egen aktivitet eller regeringsbeslut medför att området tveklöst hör till ett av kommunens centrala. Hur kommunen utnyttjar sina befogenheter gentemot enskilda kontrolleras genom möjligheten till förvaltningsbesvär.

Men de statliga möjligheterna är även här begränsade såtillvida att man inte har möjlighet att återkräva utgifter som uppkommit om man tvingas ingripa p.g.a. en kommuns passivitet.

Enligt civilförsvars- och beredskapslagstiftningen finns större möjligheter. Här kan kommunens pliktuppfyllelse genomdrivas med föreläggande, vite eller tvångsutförande på kommunens bekostnad. Det skall nämnas att civilförsvarsutredningen föreslagit att länsstyrelsens tvångsbefogenheter enligt beredskapslagen skall försvinna och ersättas av en rätt att meddela generella föreskrifter för beredskapsförberedelserna.[9] Som exempel på ålagd myndighetsutövning gentemot enskilda kan nämnas beslut om tjänsteplikt och bistånd till befolkningen.

6.2.6 Kommunikationer

Kommunen har ett eget ansvar för gator och allmänna platser enligt PBL. Detta skall närmare regleras i detaljplaner och därmed gäller de kontrollmedel som beskrivits ovan (5.2.1.5 och 5.2.1.6). Detta hör till kommunens kärnområde. Även ansvaret för allmänna vägar kan föras dit i den mån staten särskilt beslutat att kommunen skall ansvara för det. Kontrollen är stark, eftersom vägverket kan utnyttja både föreläggande och tvångsutförande.

Huvudmannaskapet för kollektivtrafiken innebär också ett åliggande inom kärnområdet, som dock omfattar endast själva bestämmandet av trafikutbudet och taxorna liksom ett upprättande av en trafikförsörjningsplan. Någon särskild kontroll finns inte, men möjligheterna att få olika statsbidrag beror av de redovisningar som kommuner och landsting lämnat. Att upprätthålla en miniminivå måste anses som en kommunal förpliktelse som hör till kärnområdet.[10]

Skyldigheten att meddela lokala trafikföreskrifter sanktioneras av att besluten kan överprövas av LSt och att polisen kan meddela föreskrifter i kommunens ställe. Detta är alltså ålagd myndighetsutövning, en del av kärnområdet.

[9] Se Björkman, s. 12 och 44 f.

[10] Att huvudmannaskapet är delat mellan kommuner och landsting innebär också att den reella räckvidden av ansvaret blir svår att fixera.

6.2.7 Social service

Inom socialtjänsten och annan lagstadgad kommunal verksamhet i anknytning till den kan man i dag återfinna hela skalan av olika kommunala funktioner.

Den ålagda myndighetsutövningen omfattar skyldigheten att ge bistånd enligt 6 § SoL, styrd genom råd från tillsynsmyndigheter men främst genom domstolspraxis i biståndsmålen. Tillsynsmyndigheterna har inga maktbefogenheter gentemot snåla eller annars avvikande kommuner. Bistånd till invandrare är särskilt reglerat.

Kommunens huvudmannaskap över den sociala servicen uttrycks klart i SoL. Den omfattar barnomsorgen, äldreomsorgen, handikappvården och viss sjukvård. Man är skyldig att driva institutionsvård och ordna bostäder åt behövande.

I den mån en enskild som vistas i kommunen kan visas ha behov av bistånd skall detta utgå enligt 6 § SoL, oavsett vilken form hjälpen har. Det kan alltså vara fråga om socialbidrag, plats i familjehem eller gruppboende, eller förtur i barnomsorgen etc.

I dessa avseenden är också kommunens ansvar utkrävbart och preciseras genom rättspraxis.

Men stora delar av socialtjänsten bedrivs utan en sådan kontroll. Det rör sig om service utanför biståndsområdet, insatser i samhällsplaneringen, information och hjälp i förebyggande syfte, sjukvård och barnomsorg och äldrevård som kommunen har ansvar för men som den enskilde inte kan kräva att få del av, om han inte kan påvisa ett behov av bistånd.

Hur skall man karaktärisera dessa förpliktelser?

De hör till kärnområdet i den meningen att kommunen otvivelaktigt är huvudman och uppgifterna i princip obligatoriska. Men i och med att de inte är preciserade och inte heller kan bli det genom rättspraxis har kommunen viss frihet att själv välja nivå på insatserna. Man kan säga att de hör till kärnområdets utpost. Kommunen förväntas ta ansvar för att förhållandena är acceptabla. Skillnaden mellan detta område och det frivilliga, till vilket förts bl.a. obestämda förpliktelser och befogenheter, ligger närmast i att försummelser inom kärnområdet, även om de inte i dagsläget kan beivras rättsligt, med stor säkerhet leder till statliga ingripanden i någon form, eventuellt så småningom ändrad lagstiftning.

Hit hör i dagens läge med all säkerhet en oacceptabelt låg ambition

att tillgodose behovet av barnomsorg och äldrevård men däremot inte olika former av social omsorg i övrigt som rådgivning och personlig hjälp åt socialt utsatta grupper.

Inom socialtjänstens ram finner vi exempel på de två helt motsatta utvecklingstendenser som präglar förhållandet mellan staten och kommunerna i dag. Avregleringsivern yttrar sig här i att t.ex. statsbidragsvillkoren för barnomsorgen försvinner, och socialtjänstlagens målformuleringar kombinerade med ett generellt statsbidrag passar väl in i det tänkesätt som innebär att kommunerna bör ha ett stor ekonomiskt och faktiskt ansvar men också stor frihet att själva utforma åtgärderna. Å andra sidan märks en regleringslust vad gäller *vidden av ansvaret* för barnomsorgen och för de handikappade.[11]

6.2.8 Utbildning

Ålagd myndighetsutövning finns i form av skyldigheten att ge alla behöriga grundskole- och gymnasieutbildning samt grundläggande vuxenutbildning och invandrarundervisning i svenska.

Att se till att alla barn uppfyller skolplikten är ett åliggande inte bara för vårdnadshavarna utan också för kommunen som ansvarig för det offentliga skolväsendet. Man är också ansvarig huvudman för gymnasie- och vuxenutbildningen liksom för svenska för invandrare. I detta ansvar ingår bl.a. skyldigheten att planera verksamheten.

Genom grundskolan skall varje elev ha rätt till kostnadsfri undervisning och skolhälsovård. Tjänster som inte direkt anknyts till undervisningen kan däremot vara avgiftsbelagda, t.ex. skolmåltiderna. Rätten till kostnadsfri skolskjuts och hemspråksundervisning är villkorad och beror av kommunens bedömning. Kommunens åliggande är alltså inte preciserat här. Även skyldigheten att anordna vuxenundervisning på gymnasienivå är opreciserad.

Kontrollen av kommunerna sker genom den rätt till förvaltningsbesvär som finns för enskilda vad gäller för dem centrala beslut enligt skollagstiftningen. Som visats ovan gäller denna möjlighet inte i några fall, som framställs som kommunala åligganden, rätt till gratis skolskjuts och hemspråksundervisning.

[11] I skrivande stund kan noteras att ytterligare reglering av barnomsorgen fortfarande förbereds och att en lagrådsremiss lagts på handikapplagstiftningens område.

Tillsynsmyndigheternas roll har begränsats så att utvärdering och uppföljning sker hos skolverket, medan regeringen har hand om ingripanden mot kommuner som inte följer bestämmelserna. Vite kan användas mot kommuner som inte lämnar de uppgifter som behövs för utvärderingen av skolverksamheten. I särskilt grova fall kan regeringen meddela föreskrifter eller vidta speciella åtgärder. De möjligheter som finns idag att hålla inne en del av statsbidraget kommer däremot troligen att tas bort.

Grundskola, gymnasium, grundläggande vuxenutbildning och svenska för invandrare hör alltså till kärnområdet. Här har kommunen ett obligatoriskt huvudmannaskap, och man har ålagts myndighetsutövning mot enskilda i stor omfattning. Däremot framstår i praktiken "rätten" till gymnasieutbildning för vuxna, liksom "rätten" till skolskjuts och hemspråksundervisning, som ofullständig. Här finns visserligen en formell skyldighet för kommunen, men den är allmänt utformad och den enskilde saknar möjlighet att utkräva en prestation. Ytterst kan det dock tänkas att ett ingripande sker om kommun grovt försummar sina uppgifter. Uppgifterna hör alltså till kärnområdets gränstrakter (punkt 4).

Uppgifter inom kultur och utbildning som inte är lagstadgade framställs ofta som självklart kommunala, men några skyldigheter finns inte här, bortsett från den allmänna förväntan att kommunen tar ett lokalt ansvar, avger yttranden i kulturpolitiska frågor etc. Att verksamheten hör till det frivilliga området innebär dock inte att den är helt oreglerad. Om kommunen fördelar bidrag till studieförbunden eller ordnar biblioteksverksamhet, måste verksamheten följa de normer och regler som gäller för all offentlig verksamhet och för kommunal verksamhet. Kontrollmöjligheterna är begränsade, eftersom det bara blir fråga om laglighetsprövning. JO:s granskning omfattar även det frivilliga området, men eftersom det sällan blir fråga om myndighetsutövning är möjligheterna till ett effektivt ingripande små.

6.2.9 Näringslivsfrågor, fritid och turism

Inom dessa områden förekommer varken ålagd myndighetsutövning eller obligatoriskt huvudmannaskap. Vi rör oss alltså utanför kärnområdet. I särskild lagstiftning har uppmärksammats några aspekter av denna frivilliga verksamhet, som turistfrämjande och tjänsteexport.

Man kan tala om en allmän förväntan att kommunen verkar för goda lokala förhållanden för näringsliv och fritidssysselsättningar. Däremot har i rättspraxis markeringar skett av att kommunens befogenheter är begränsade. Tidigare har också förekommit förslag om att i lag begränsa kommunens befogenheter att stödja näringslivet. De särskilda reglerna i nuvarande kommunallagen har behandlats ovan.[12] När det gäller stöd till idrottsföreningar och liknande är det i dag liksom för bidrag till studieförbunden oklart om kommunala föreskrifter för fördelningen kan innebära att de kommunala besluten anses som myndighetsutövning.

6.2.10 Gemensam administration

Den gemensamma administrationen för kommunen enligt kommunallagens föreskrifter utgör självfallet en central del av kärnområdet. För en kommun innebär detta ett flertal specificerade åligganden och särskilda befogenheter.[13]

Utanför kommunallagen tillkommer här arkivlagens krav och det arbetsrättsliga regelsystemet. En form av ålagd myndighetsutövning följer av reglerna om offentlighet och sekretess. Särskilda åligganden och befogenheter följer också av olika författningsregler kring beskattningen, kommunindelning och kommunalförbund. Kommunens möjligheter att verka civilrättsligt bestäms inte bara av allmänna civilrättsliga regler om avtal, köp, skadestånd m.m. utan begränsas också av kommunallagen: rätten att bilda egna rättssubjekt är begränsad och de allmänna kompetensreglerna medför begränsningar i rätten att driva näringsverksamhet.

Till kärnområdet måste räknas kommunens egen ekonomiska aktivitet: förmögenhetsförvaltning, upphandling, fastighetsköp.

Även en skyldighet att informera om kommunal verksamhet och underlätta för enskilda att få kontakt med rätt kommunal instans får anses tillhöra kärnområdet, även om en formell skyldighet inte fastlagts för kommunen som sådan (däremot för kommunala myndigheter enligt förvaltningslagen).

Inom denna del av kärnområdet förekommer främst laglighetspröv-

[12] Se ovan 5.8.

[13] Se närmare ovan 5.10.

ning som kontrollmedel. Den politiska kontrollen blir av central betydelse. Då det gäller särskilda åligganden som följer av offentlighetsprincipen har däremot den enskilde möjlighet att överklaga genom förvaltningsbesvär.

Utanför kärnområdet hamnar däremot t.ex. konsumentfrågor, information om miljöfrågor samt politiskt partistöd.

6.3 Privatisering av kommunal verksamhet

6.3.1 Inledning

Från frågorna om kommunernas åligganden och befogenheter är steget inte långt till en diskussion kring privatisering och konkurrens inom den kommunala sektorn. När man i dag diskuterar hur effektiviteten och ekonomin skall kunna förbättras i kommunerna, möter ofta förslag om att metoder från näringslivet skall införas och kommunal verksamhet lyda under samma förutsättningar som enskilda företag.

Denna aspekt av privatiseringen, frågan om införande av mer konkurrens i kommunal verksamhet, har senast behandlats av Konkurrenskommittén. I ett delbetänkande föreslogs bl.a. att kommunerna skulle ges vidgade möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner, att entreprenadverksamheten skulle uppmuntras och att resultatenheter inom den kommunala förvaltningen skulle kunna tävla med varandra, s.k. intraprenad.[14] Kommittén gav också förslag på åtgärder, som kan leda till ett avskaffande av monopol i kommunal verksamhet.[15]

Redan före ikraftträdandet av den nya kommunallagen stod det också klart att kommunerna ivrigt väntade på att få starta reformverksamhet avseende organisation och styrning. Beställar–utförarkonceptet spred sig som en löpeld, och resultatenheter och intern prissättning av administrativa tjänster mellan förvaltningarna blev populära begrepp i det kommunala utvecklingsarbetet.

En annan väg att reformera kommunal verksamhet anses vara att i ökad utsträckning överlåta uppgifter på kommunägda bolag eller

[14] SOU 1991:104, s. 14 ff.
[15] SOU 1991:104, s. 23 ff.

stiftelser eller att uppmuntra ideella föreningar och kooperativ att komplettera eller ta över kommunal verksamhet. Ytterligare en väg att förändra är att helt avkommunalisera viss verksamhet, som inte anses nödvändig eller där åtminstone kommunal regi inte framstår som en förutsättning för kommunmedlemmarnas välfärd. Även ökad avgiftsfinansiering av offentliga tjänster och ökad valfrihet på olika områden med hjälp av s.k. welfare vouchers, skolpeng o.dyl., har nämnts som exempel på "privatisering".[16]

Vilka uppgifter kan en kommun helt överlåta till privat initiativ och på vilka områden finns möjligheter att ge uppdrag åt enskilda att under kommunalt överinseende utföra vad som kan betecknas som offentliga uppgifter? Frågorna måste inledningsvis belysas utifrån generella utgångspunkter.

6.3.2 Vad är privatisering?

Som redan antytts kan "privatisering" användas för flera skilda företeelser. Även om man begränsar sig till att ta upp frågor som rör överlämnandet helt eller delvis av kommunala uppgifter till organ utanför den kommunala förvaltningen, finns flera varianter. Man kan tänka sig olika typer av uppgiftsmottagare, från kommunala bolag eller stiftelser med flera huvudmän till enskilda individer. Vidare kan det vara fråga om olika slags funktioner som överlåts. Man brukar här skilja mellan privatisering av *finansiering*, *produktion* eller *reglering*. Slutligen kan förutsättningarna för privatisering vara väldigt olika beroende på hur den verksamhet som skall privatiseras är beskaffad.

En diskussion utifrån ett opreciserat "privatiserings"-begrepp riskerar att bli splittrad och oöverskådlig. Termens ideologiska laddning kan också innebära en viss snedvridning av de rättsliga frågeställningarna.

Jag vill därför klart ange vilka typer av privatisering som jag här kommer att behandla och klargöra att syftet är att finna rättsliga utgångspunkter för bedömning av olika lösningar.

De aspekter av privatiseringsfrågorna, som skall behandlas när-

[16] För synpunktsrika diskussioner kring privatiseringsfrågor och ytterligare litteraturangivelser hänvisas till Sterzel 1988, Montin 1992 och Lundqvist.

mare här i anslutning till de olika kommunala verksamhetsområdena, rör fyra situationer. Jag kallar dem i fortsättningen *avkommunalisering*, *bidragsgivning*, *entreprenad* och *bolagsbildning*.

1. Avkommunalisering
Kommunen finner att den inte har råd eller i övrigt möjlighet att fortsätta att driva en verksamhet och "överlämnar" den till privata krafter utan någon form av styrning eller bidragsgivning.

2. Bidragsgivning
I stället för att helt avveckla eller sätta igång med en kommunal aktivitet kan kommunen genom bidragsgivning stödja viss verksamhet utan att själv ha ansvaret för produktionen, övrig finansiering och reglering.

3. Entreprenad
En mer vanligt förekommande situation är att kommunen har kvar sitt huvudmannaskap och därmed ansvaret för uppgifterna i förhållande till kommunmedlemmarna men genom entreprenadavtal överlämnar åt någon annan att handha den kommunala uppgiften. Finansiering och reglering är fortfarande kommunala, medan produktionen är privat. Även här spelar ekonomiska överväganden in såtillvida att det oftast finns en förhoppning om att entreprenaddriften skall visa sig billigare än den kommunala driften.

4. Bolagsbildning
Under rubriken ryms alla de varianter, där kommunen medverkar i eller skapar ett eget privaträttsligt subjekt: aktiebolag och stiftelser är de vanligast förekommande typerna. Det formella huvudmannaskapet har här övergått från kommunen till det privaträttsliga subjektet, som principiellt kan stå för både produktion, reglering och finansiering. Den nya kommunallagen har dock medfört en rättslig reglering av både s.k. helägda och delägda företag (KL 3:16–18).

I entreprenadförhållandet har kommunen fortfarande i förhållande till enskilda ansvaret för verksamheten och står som huvudman även formellt. Entreprenörens ansvar gäller gentemot kommunen, inte mot enskilda kommunmedlemmar. Vid överlåtande av kommunala angelägenheter på kommunala bolag eller stiftelser är däremot det enskilda rättssubjektet formellt huvudman och ansvarig. De nya reglerna i kommunallagen kan dock sägas innebära att kommunen i praktiken

har ett övergripande ansvar för verksamheten, även om den utförs av kommunala bolag och stiftelser (se närmare KL 6:1, 6:7 och 8:17).

När man diskuterar dessa möjligheter till "privatisering" får man hela tiden ha i minnet att entreprenaduppdrag som gäller *begränsade stödfunktioner* till kommunal verksamhet normalt får anses tillåtet utan särskilt lagstöd. Kommunen kan t.ex. avtala med ett enskilt företag eller ett kommunalt bolag om skötseln av matlagning i skolorna, städning och reparationer av lokaler eller utförande av tvätt, lokalhållning, kontorsservice m.m. Det är här fråga om rena driftverksamheter som inte anses påverka relationen mellan kommunen och dess medlemmar på något direkt sätt, samtidigt som kommunen i förhållande till skoleleverna, klienterna eller brukarna har det överordnade ansvaret. Dessa fall måste alltså hållas åtskilda från vad jag här kallat "entreprenad" och från sådan bolagsbildning, där det är fråga om att i praktiken avtala om skötseln av en typiskt kommunal angelägenhet. I RÅ *1989 ref 89* har regeringsrätten avgjort att en kommun kan uppdra åt ett fristående rättssubjekt att utföra olika slags servicefunktioner till kommunala verksamheter:

> Kommunen hade slutit ett driftavtal enligt vilket HSB skulle svara för vaktmästarfunktion, samordningsfunktion, inventarieanskaffning, drift av restaurang och receptionsservice i ett kommunal servicecentrum. Kommunen skulle enligt avtalet som löpte på fem år kunna påverka standard och kostnader.

Av intresse här är att funktionerna *delvis kan* ses som kommunala angelägenheter, ja till och med befogenheter eller åligganden enligt socialtjänstlagen, nämligen i den mån det blir fråga om att bestämma om vad för slags service som skall erbjudas och vem som skall få del av den. Sådana beslut kan inte anses som enbart "servicefunktioner" till kommunal verksamhet utan utgör myndighetsutövning. Avgörande för regeringsrätten tycks ha varit kommunens möjligheter att styra verksamheten i enlighet med de villkor som angivits i avtalet. Härigenom har kommunen behållit ansvaret för vad som skall utföras och för vem och enbart överlåtit själva driften.

6.3.3 Myndigheter och enskilda enligt RF

För att kunna bedöma om en privatisering av olika kommunala uppgifter över huvud taget är möjlig är det nödvändigt att först göra klart

för sig uppgiftens karaktär. Myndighetsutövning får nämligen inte utan lagstöd överlämnas till "enskilda".[17] Denna princip som uttrycks i 11 kap 6 § 3 st regeringsformen gäller också kommunerna, numera enligt en uttrycklig påminnelse i 3 kap 16 § kommunallagen. Med enskilda avses förutom individer även juridiska personer av privaträttslig art, aktiebolag, stiftelser, föreningar, samfälligheter osv.

När det i RF 11:6 st 3 talas om överlämnande av förvaltningsuppgifter, sker alltså en precisering på en central punkt: en uppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas endast med stöd av lag. Om överlämnande av andra uppgifter sägs ingenting utom att detta får ske. Grundlagsregeln säger inte heller något om vilka som får utnyttja befogenheten. Det har tidigare framstått som oklart om kommunerna hört till bestämmelsens adressater.[18]

Myndighetsutövning är *ett* kriterium på vad som utgör offentlig förvaltning, oavsett om den utförs av myndigheter eller enskilda. I sistnämnda fall ställs bestämda krav på en uppgiftsöverföring, riksdagen måste i lag ha fastställt att just denna uppgift får utföras. I detta krav på lagstöd måste anses ingå att uppgiften är preciserad och att även uppgiftsmottagaren beskrivs. Däremot kan sedan själva överlämnandet ske på ett flertal tänkbara sätt, genom lag eller andra författningsbestämmelser, genom avtal eller genom individuella förvaltningsbeslut.

Myndighetsutövning är lagtekniskt ingalunda synonymt med maktutövning eller med all verksamhet som utövas av myndigheter. Termen omfattar sammanfattningsvis sådan offentligrättsligt reglerad verksamhet som syftar till att åstadkomma för enskilda bindande beslut om rättigher, skyldigheter, förmåner, disciplinpåföljder, avskedanden eller därmed jämförbara förhållanden. Som exempel från socialrättens område kan nämnas beslut om omhändertagande av barn, bistånd i form av socialbidrag eller plats i den kommunala barnomsorgen och förordnande av kontaktperson. Det är här viktigt att notera att myndighetsutövningen kan bestå av både formellt beslutsfattande och faktiskt handlande.

Offentliga förvaltningsuppgifter i övrigt kan innebära utredning,

[17] För en ingående behandling av regeringsformens bestämmelser på denna punkt, se Marcusson, s. 23 ff och 171 ff.
[18] Marcusson, s. 29 ff.

planering, internt organisationsarbete, information, vård, undervisning, väghållning, transporter m.m.

När man överväger att överlåta tidigare offentliga uppgifter till enskilda måste man göra klart för sig, dels om myndighetsutövning förekommer, dels om uppgiften kan karaktäriseras som en offentlig förvaltningsuppgift i funktionell mening.

Det sistnämnda avser då sådana fall, där det allmänna på något sätt vill försäkra sig om att uppgiften utförs och man kan säga att den fortfarande skall utföras som en del av den offentliga verksamheten. Härifrån får skiljas de fall då en tidigare offentligt utförd uppgift privatiseras i egentlig mening, eller med ett annat ord avkommunaliseras.

6.3.4 Kommunal verksamhet

Även för kommuner och landsting kan verksamheten delas upp i sådan som bedrivs av myndigheter och verksamheter i formellt privaträttsliga former. Funktionellt urskiljs myndighetsutövning, andra offentliga förvaltningsuppgifter samt privaträttsligt handlande.

Den nya kommunallagen innebär att rätten att överlämna förvaltningsuppgifter enligt RF 11:6 st 3 nu förklarats gälla även kommuner och landsting. I KL 3:16 erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas med stöd av lag. I samma paragraf stadgas att *kommunala angelägenheter, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, genom beslut av fullmäktige får överlämnas till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk eller en ideell förening eller en stiftelse*.

Tidigare har enligt praxis ansetts gälla att uppgifter kan överlämnas i enlighet med kommunallagens allmänna kompetensregel, så länge uppgiften faller inom kompetensen och risken för kompetensöverskridanden i verksamheten framstår som ringa. Inom "specialreglerade" områden har ansetts att uppgifter som uttryckligen ålagts kommunala organ i princip inte får överlämnas utan särskilt lagstöd.

I propositionen till KL föreslogs att dessa principer även i fortsättningen skulle lämnas oreglerade.[19] Lagrådet däremot förordade ett lagfästande av den innebörd som sedan antogs, med den skillnaden att lagrådet inte specificerade bolag och föreningar närmare.

[19] Prop 1990/91:117, s. 50 f.

I jämförelse med vad som gäller på den statliga sidan enligt RF 11:6 st 3 innebär alltså den nya regleringen för kommunernas del en precisering så att den offentliga förvaltningsuppgiften måste avse en kommunal angelägenhet, som inte skall ombesörjas i särskild ordning och inte överlämnas till individer eller andra grupper som inte kan rättsligt inordnas i kategorierna bolag, föreningar och stiftelser. Man bör också notera kravet att *fullmäktige* skall fatta beslutet om ett överlämnande, något som inte alls kommenteras i förarbetena.

Vad gäller uppgiftsmottagarna är det oklart om regleringen innebär ett *förbud* mot överlämnande till andra kategorier eller om man skall tolka utelämnandet så att RF 11:6 st 3 då gäller i brist på särskild reglering. I propositionen sägs dock med avseende på de där föreslagna särskilda reglerna om kommunala företag, att *den* regleringen inte omfattar uppgiftsöverlämnande till enskilda personer och inte heller rena entreprenadförhållanden.[20] Vare sig i lagrådsprotokollet eller i utskottets utlåtande finns något uttalande om vilka slags överlämnanden av kommunala angelägenheter som avses med den nya regeln i KL 3:16. Inte heller finns några uttalanden om vad som avses med att särskild ordning för handhavandet föreskrivits.

Grundlagsregeln är vid sidan av regeln om myndighetsutövning allmänt hållen, och en precisering av kommunens befogenheter har nu skett enligt KL 3:16. Eftersom denna lagbestämmelse inte täcker in hela området, måste dock grundlagsregeln gälla i övrigt och en tolkning e contrario av KL 3:16 skall inte göras.

Jag anser alltså att utelämnandet i KL 3:16 av vissa "enskilda" skall tolkas så att sådana överlämnanden fortfarande får anses tillåtna i den utsträckning RF 11:6 st 3 och kommunalrättsliga principer medger. I avsaknad av några som helst uttalanden av lagrådet och utskottet på den punkten, och i ljuset av uttalandet i propositionen är regeln i KL 3:16 alltså att se som en precisering av gällande praxis på vissa punkter, medan i övrigt RF 11:6 st 3 gäller.

Uttalandet i propositionen om att rena entreprenader inte avses syftar på de av regeringen föreslagna reglerna om kommunala bolag och stiftelser, *inte* på den av lagrådet föreslagna och sedan av riksdagen införda generella regeln om överlämnande av kommunala uppgifter.

[20] Prop 1990/91:117, s. 161.

Man skulle i och för sig kunna hävda att KL 3:16 inte avser entreprenadavtal, eftersom kommunen ju i dessa fall fortfarande är huvudman för verksamheten. Mot ett sådan synsätt strider enligt min mening det faktum att ett överlämnande av myndighetsutövning ju inte kan ske vare sig genom entreprenadavtal eller bolagsbildning utan lagstöd.

I stället måste utgångspunkten bli en granskning av vad som överlämnas. Är det fråga om vad jag tidigare kallat avtal om utförande av stödfunktioner bör det rimligen inte krävas ett fullmäktigebeslut. Gäller avtalet däremot ett avtal om utförande av en kommunal uppgift i egentlig mening, t.ex. vårduppgifter enligt socialtjänstlagen, bör det ställas samma krav på fullmäktigebeslut som när det gäller bolagsbildning för sådana ändamål. KL 3:16 bör dessutom gälla analogt, även då en uppgiftsmottagare *inte* hör till de särskilt uppräknade kategorierna.

6.3.5 Utgångspunkter för bedömningen

I de fyra fallen av privatisering som här behandlas närmare får som ovan sagts anses gälla att myndighetsutövning inte får överlämnas utan lagstöd samt att i övrigt ett överlämnande inte får ske om vården av den kommunala angelägenheten enligt någon föreskrift skall handhas i särskild ordning och i övrigt att ett överlämnande genom entreprenad eller bolagsbildning kräver beslut av fullmäktige.

Att en verksamhet är ett åliggande för kommunen behöver uppenbarligen inte innebära att den skall ”handhas i särskild ordning”. Kommunen kan vara skyldig att svara för viss verksamhet eller ha ett övergripande ansvar för att uppgifter utförs utan att nämndförvaltning kan anses föreskriven eller beslut av kommunalt organ föreskrivits. Man kan dock notera att riksdagen i samband med att kommunallagen antogs betonade att nämndförvaltningen borde vara den klart dominerande verksamhetsformen i kommunerna. Om det finns bestämmelser som anger att ett kommunalt organ skall bedriva viss verksamhet, krävs ett specifikt lagstöd enligt KL 3:16 och RF 8:5 för att möjliggöra ett överlämnande. Rättsläget har som *Riberdahl* påpekat tidigare varit oklart p.g.a. skiftande lagstiftningsteknik.[21] Frågan har senast diskuterats av Konkurrenskommittén, som anser att det

[21] Jfr Riberdahl, s. 149 och 174.

finns visst stöd för uppfattningen att entreprenadavtal är förbjudet om inte särskilt medgivande finns i lag. Man föreslår därför ett införande av regler som tillåter entreprenad i de olika författningarna. Man anser det inte nödvändigt att fullmäktige beslutar om sådana entreprenader, vilket tyder på att man inte uppfattar regeln i 3:16 som aktuell i dessa fall.[22] Enligt min mening måste dock följa av KL 3:9, 3:10 och 3:16 att åtminstone principbeslut om att tillåta entreprenad för skötseln av viss kommunal angelägenhet måste tas av fullmäktige.

Om verksamheten är ett obligatorium för kommunen kan givetvis avkommunalisering inte vara en möjlig väg. Verksamhet som stöds enbart på den allmänna kommunala kompetensen enligt kommunallagen borde däremot i princip kunna privatiseras i alla de former som här behandlas.

6.3.6 Kommunala verksamhetsområden

6.3.6.1 Inledning

Ett sätt att försöka få ett sammanfattande grepp om de kommunala möjligheterna till privatisering på olika områden kan vara att jämföra de olika delarna av kärnområdet och det frivilliga området och för varje del av områdena söka komma fram till hur det förhåller sig med de olika privatiseringsformerna.

Jag återger därför den översiktliga beskrivningen av områdena för kommunal verksamhet, som givits i början av detta kapitel, och de olika typerna av privatisering, som diskuterats ovan:[23]

Kärnområdet för kommunal verksamhet har sagts bestå av:

1. Den ålagda myndighetsutövningen mot enskilda
2. Det ålagda ansvaret i form av obligatoriskt huvudmannaskap och/eller andra preciserade förpliktelser
3. Huvudmannaskapet över den kommunala förvaltningen enligt kommunallagen
4. Ett förväntat ansvar för att lokala förhållanden är acceptabla för befolkning och näringsliv

22 SOU 1991:104, s. 201 ff och 207 ff.

23 För en utförligare redogörelse hänvisas till avsnitt 6.1.2 (de olika områdena) och 6.3.2 (de olika privatiseringsformerna).

Utanför kärnområdet, i det *frivilliga* området, hamnar då sådan kommunal verksamhet som stöds på:

> den allmänna kompetensen enligt kommunallagen (i den mån angelägenheten inte hör till det förväntade lokala ansvaret), den s.k. särlagstiftningen eller annan lagstiftning som vid sidan av ålagt ansvar och huvudmannaskap innehåller så obestämt formulerade förpliktelser och befogenheter, att kommunen helt fritt från påverkan utifrån kan utforma sin verksamhet.

De olika formerna av privatisering som här behandlas är:

1. Avkommunalisering
2. Bidragsgivning
3. Entreprenad
4. Bolagsbildning

En översiktlig sammanställning av rättsläget vad gäller privatisering av kommunal verksamhet kan göras på följande sätt:

	KÄRNOMRÅDET				FRIVILLIGT OMRÅDE
PRIVATISERING	1 Ålagd myndighetsutövn	2 Ålagt ansvar	3 Huvudmannaskap enligt KL	4 Förväntat ansvar	
Avkommunalisering	nej	nej	nej	?	ja
Bidrag till enskilda	lag	lag	lag	ja	ja
Entreprenad	lag	lag	lag	ja	ja
Bolagisering	lag	lag	lag	ja	ja

Innehållet i sammanställningen ovan kommer nu att diskuteras på det sättet att varje del av kärnområdet, och det frivilliga området, tas upp för sig. Med hjälp av *exemplifieringar* från de tidigare redovisade verksamhetsområdena skall belysas i vilken mån privatisering, i de olika former som här avses, är tillåten, med eller utan lagstöd.

6.3.6.2 Den ålagda myndighetsutövningen mot enskilda

Som exempel på ålagd myndighetsutövning kan nämnas beslut om bygglov och påföljder enligt PBL, ingripanden enligt miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen, beslut om obligatorisk renhållnings- och sotningsverksamhet, beslut om lokala trafikföreskrifter, bistånd enligt 6 § Sol, ingripanden enligt LVU, beslut om beredande av utbildningsplats och uppfyllande av skolplikten inom den offentliga skolverksamheten, meddelande av betyg, förmedling av lån och bidrag enligt statliga föreskrifter och beslut om utlämnande av allmänna handlingar. Myndighetsutövning av detta slag förekommer inom de flesta av kommunens verksamhetsområden.

Eftersom myndighetsutövning inte kan överlämnas till enskild utan lagstöd, är frågan om privatisering relativt lätt besvarad just för denna del av kärnområdet: kommunen har normalt inga möjligheter att själv avgöra om uppgifterna kan läggas över på andra. I vissa fall finns dock även på detta område ett lagstöd som ger kommunen rätt att själv avgöra om privatisering skall förekomma. I andra fall har lagstiftaren förbehållit andra myndigheter beslutanderätten.

Den myndighetsutövning som avses här är föreskriven som ett åliggande, vilket innebär att avkommunalisering inte är möjlig. Inte heller övriga former av privatisering är normalt tillåten. På några områden förekommer dock särskilt lagstöd för att överlämna en uppgift till enskilda. Här kan nämnas att den obligatoriska sotningen och brandsynen kan överlämnas till privata företagare liksom den obligatoriska skolutbildningen med därtill hörande betygssättning och examination kan anförtros fristående skolor som godkänts för ändamålet.[24] Man kan dock inte kalla dessa företeelser avkommunalisering, eftersom kommunen fortfarande har tillsyn över verksamheten och delvis bekostar den.

En fråga som här aktualiseras gäller hur man skall se på verksamhet som är nödvändig för att ovan nämnda beslut om åtgärder skall vara möjliga, t.ex. kontroll av livsmedelslokaler, utredningar i ärenden om barn som far illa eller inspektioner och utredningar som före-

[24] Se ovan 5.4.2 och 5.7.1.2. I SkolL 15:8 (tidigare 12:8) finns en särskild regel som ger regeringen rätt att besluta om rätt för enskilda att anordna prövning och utfärda betyg enligt de bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet.

går beslut enligt PBL.[25]

Ansvaret för bedömningarna och för eventuella beslut ligger självfallet på de kommunala myndigheterna. Men även vid själva utförandet av utredningar och inspektioner förekommer ofta beslut och ingripanden som innebär, eller ingår som led i, myndighetsutövningen. På dessa områden måste därför möjligheterna till privatisering vara ytterst begränsade. Klart definierade, *begränsade* utredningsuppdrag bör kunna lämnas till konsultföretag i enstaka fall i konkreta ärenden, under förutsättning att sekretess- och jävsfrågor beaktas. Däremot är det klart stridande mot både kommunallagen och den särskilda lagstiftningen på dessa områden att lägga över arbetet i sin helhet (även med undantag av de slutliga besluten) på privata eller kommunala företag. Att t.ex. överlåta all utredningsverksamhet i sociala individ- och familjeärenden till ett aktiebolag är oacceptabelt.

6.3.6.3 Det ålagda ansvaret

Även för det område, som kännetecknas av att kommunen har ett ansvar i form av obligatoriskt huvudmannaskap och/eller preciserade åligganden i övrigt, gäller som ovan att lagstöd krävs för privatisering i den mån det är fråga om myndighetsutövning. Vidare kan på samma sätt som sagts om den ålagda myndighetsutövningen avkommunalisering avföras ur diskussionen. I övrigt fastslår nu kommunallagen att en privatisering kan ske, endast under de förutsättningar som behandlats ovan, häribland den centrala förutsättningen att uppgiften avser en kommunal angelägenhet som inte skall ombesörjas i särskild ordning. Privatiseringar som formellt inte omfattas av regeln i KL 3:16, dvs. överlämnanden till privatpersoner, bör enligt min mening behandlas enligt samma principer.

Bland verksamheter som innefattar ett ålagt ansvar kan nämnas energiplanering, planering av mark och vatten, tillsyn över miljö- och hälsoskydd, planering av och information om bostadsförsörjningen, räddningstjänst, beredskap och civilförsvar, kollektivtrafik, socialtjänst och utbildning inom det offentliga skolväsendet.

Här kan noteras att en form av privatisering uttryckligen införts utan att kommunen får möjlighet att påverka omfattningen. Det gäller

[25] Problematiken har behandlats av Riberdahl, s. 145 ff.

friskolorna som med hjälp av kommunala bidrag kan utföra en del av den utbildning som kommunen annars står för.[26] Här blir alltså kommunen *skyldig att* ge bidrag till enskilda och därmed medverka till "privatisering" av en del av sitt eget ansvarsområde.

Med det ålagda ansvaret eller de preciserade skyldigheterna följer ofta att en kommunal nämnd anförtrotts uppgifterna inom kommunen. Uppgifterna skall därmed handhas i särskild form. Men även sådana fall, då av lagstiftningen framgår att det är kommunen som skall *fatta beslut* i viss fråga, måste innebära att särskild form för handhavandet föreskrivits. Kommunen skall anta plan över energiplanering och barnomsorgs- och skolplaner liksom planer enligt PBL. Ibland fastslås uttryckligen att ett speciellt förvaltande organ skall ha hand om uppgiften eller att kommunfullmäktige fattar beslut. Ofta innebär besluten myndighetsutövning. Men även i de fall då endast kommunen som sådan anges, följer av kommunallagens regler om beslutsfattande att särskild ordning är föreskriven.

Ovan har angående skolplikten hävdats att kommunen inte kan överlämna uppgiften att driva skolor till enskilda, utan att dessa har tillstånd som fristående skolor (se 5.7.1.2), varvid verksamheten inte längre är under kommunalt huvudmannaskap. Skolverksamheten kan i övrigt inte läggas ut på enskilda rättssubjekt genom entreprenadavtal eller kommunal bolagsbildning och på så sätt fortfarande betraktas som en del av den kommunala förvaltningen (utan att godkännande som friskola sker). Avgörande är här att uppgiften att driva grundskola och gymnasieskola uttryckligen anförtrotts kommunala organ. Det är en annan sak att *omfattningen* av kommunens åliggande efter införandet av de nya reglerna om friskolorna blir beroende av hur många friskoleplatser som ordnats i kommunen.

Som framgått tidigare kan olika typer av stödfunktioner till obligatoriska verksamheter läggas ut på entreprenad. Detta kan inom skolområdet gälla skolmåltider, städning och lokalhållning samt utförande av skolskjutsar. För att lägga ut mindre del av undervisningen i grundskolan finns lagstöd (SkolL 15:2), liksom för skolhälsovården,[27] och inom det offentliga skolväsendet för vuxna har införts möjlig-

[26] Se ovan 2.6 och 5.7.1.2.
[27] Se ovan 5.7.1.2.

heter att uppdra åt enskilda att handha undervisningen.[28] På detta område, där ett särskilt ansvar ålagts kommunen, har vi sett flera exempel på ett lagstöd för privatisering. För kollektivtrafiken finns bestämmelser om att driften kan ske enligt entreprenadavtal.[29] Att utförandet av den obligatoriska sophämtningen kan utföras av entreprenörer framgår indirekt av renhållningslagens bestämmelser.[30]

Ansvaret inom socialtjänsten för barn, unga, handikappade, äldre och andra behövande är formulerat på varierande sätt.[31] Den direkt ålagda myndighetsutövningen mot enskilda har behandlats ovan. Ansvaret för att kommunmedlemmarna får hjälp i form av färdtjänst, hemhjälp, barnomsorg etc. åligger kommunen, och beslut om sådan hjälp och avgifter för hjälpen innefattar myndighetsutövning och måste tas av kommunen. I de fall då lagstiftaren särskilt förordnat att kommunalt organ skall avge yttranden, göra ansökan till länsrätt eller besluta om bedrivande eller upphörande av vård kan givetvis inte någon privatisering ske. En annan preciserad skyldighet finns när det gäller sexårsförskolan (14 § SoL). Enligt praxis har kommun inte rätt att överlämna en del av denna skyldighet till privata samfund (RÅ 1976 ref 51), medan däremot privat *kompletterande* förskoleverksamhet utanför det obligatoriska åliggandet kan få stöd av kommunen (RÅ 1977 ref 38).

Inom denna del av kärnområdet, där det finns ett obligatoriskt huvudmannaskap och/eller preciserade åligganden bör lagstöd krävas för en privatisering i alla former utom när det gäller stödfunktioner. Antingen är särskild form för handhavande av uppgiften föreskriven eller är det kommunala åliggandet så preciserat att en rätt att överlåta det på annan bör kunna stödjas på lag.[32]

När särskilt beslutsfattande inte anges är det dock i dag inte klarlagt om det faktum att ett kommunalt åliggande preciserats skall anses leda till ett krav på lagstöd för rätt att överlämna uppgiften.[33]

[28] Se ovan 5.7.1.3.
[29] Se ovan 5.5.2.
[30] Se ovan 5.3.1.
[31] Se ovan 5.6.1.1.
[32] Jfr ovan 6.3.5.
[33] Jfr Riberdahl, s. 148 f.

6.3.6.4 Huvudmannaskapet över den kommunala förvaltningen

Den gemensamma administrationen som beskrivits ovan innefattar de centrala beslutsfunktionerna enligt kommunallagen, liksom reglerna för nämndförvaltning, förmögenhetsförvaltning, revision och personaladministration.[34] Här följer av reglerna i kommunallagen att det är kommunens egna organ som utför de bestämda uppgifterna. Därmed är också möjligheterna till privatisering mycket begränsade. Kommunens huvudmannaskap innebär att privatisering får anses möjlig endast när det gäller stödfunktioner. Administrativa uppgifter som inte direkt framstår som åligganden eller preciserade befogenheter enligt kommunallagen hänförs här antingen till kärnområdet 4, t.ex. information om kommunal verksamhet, eller till det frivilliga området, t.ex. kommunal konsumentrådgivning.

6.3.6.5 Det förväntade ansvaret

Vatten- och avlopps-service liksom ansvar för distribution av värme hör enligt tidigare gjord klassificering till kärnområdet, dock till den del där preciserade åligganden eller obligatoriskt huvudmannaskap inte finns, med ett undantag: det fall då kommunen enligt särskilt beslut blivit skyldig att träda in som huvudman för vatten- och avloppssystem. Här finns ett krav på att kommunen tar ansvar och driver verksamheter, om en bristsituation skulle uppstå, men det finns inga föreskrifter om att verksamheten måste bedrivas i särskilda kommunalrättsliga former. Man kan därför alltså tänka sig alla former av privatisering på detta område, t.o.m. avkommunalisering.

Ansvaret för besluten om energiplanering kan naturligtvis inte avkommunaliseras. *Besluten* måste tas av kommunen. Däremot den faktiska energiplanering som kommunen förväntas utföra har här förts till område 4, vilket innebär att dessa uppgifter av kommunen kan anförtros andra. Någon särskild form för handhavandet av uppgifterna har inte föreskrivits.

Skyldigheten att informera om och fatta beslut om planeringen av bostadsförsörjningen kan inte privatiseras. Skyldigheten att förmedla lån och bidrag hör till den ålagda myndighetsutövningen. Den övriga verksamheten hör däremot till det förväntade lokala ansvaret, i den

[34] Se ovan 5.10.

mån det gäller att garantera en lokal miniminivå. Därmed finns också stora möjligheter till privatisering. Ett förbehåll måste dock göras: i den mån bostadsförmedlingen innefattar myndighetsutövning krävs lagstöd för privatisering.

Hem för vård eller boende kan drivas av enskilda med tillstånd av LSt och enligt entreprenadavtal med kommunen, dock med undantag för sådana hem som är anpassade för särskild tillsyn enligt 12 § LVU. Serviceuppgifter som färdtjänst och hemhjälp kan också läggas ut, medan besluten om hjälpbehov och avgifter måste förbehållas kommunalt organ, då de innefattar myndighetsutövning.[35] På samma sätt måste beslut om tilldelning av plats i barnomsorgen och avgifter tas av kommunen, men verksamheten kan överlåtas genom entreprenad eller bidrag till godkända institutioner, eftersom någon särskild form för handhavandet inte föreskrivits. Precis som när det gäller det offentliga skolväsendet har dock kommunen ett yttersta ansvar för att service finns att tillgå i tillräcklig omfattning, varför kommunalt driven service i egen regi får förutsättas vara nödvändig i viss utsträckning. Inom skolväsendet gäller att gymnasieutbildning för vuxna skall anordnas av kommunen men enligt särskilt lagstöd får överlämnas åt andra.

Till det förväntade ansvaret hör också skyldigheten att informera om kommunal verksamhet och att lokalt svara för kulturpolitiken.

Vad gäller området för det förväntade kommunala ansvaret (4) kan alltså en avkommunalisering framstå som möjlig till viss del, men bara under förutsättning att den privata verksamheten är tillräckligt omfattande och kvalificerad för att täcka behoven. Kommunen står här som en garant. Under samma förutsättning kan övriga former av privatisering vara tänkbara i denna del av kärnområdet. Bidrag till enskilda kan tänkas som *komplement* till kommunal verksamhet.

6.3.6.6 Det frivilliga området

För de mångskiftande verksamheterna inom det frivilliga området har kommunen naturligt nog betydligt större frihet att själv välja form för insatserna och att välja att helt avstå från aktivitet. Distribution av el och gas kan skötas av privata företag, utbildning och fritidsverksam-

[35] Jfr ovan 6.3.2 och RÅ 1989 ref 89.

het kan tas om hand av lokala föreningar och generellt näringsstöd kan förmedlas av kommunala bolag eller stiftelser. Alla former av privatisering är formellt rättsligt möjliga, under förutsättning att det är fråga om en kommunal angelägenhet som kommunen överlämnar. När det gäller biblioteksverksamhet och konsumentstöd kan det diskuteras om dessa verksamheter borde föras till kärnområdet, men trots att det onekligen funnits uttryck för en förväntan från statens sida på kommunala insatser har något kommunalt åliggande i föreskriven form inte formulerats.

Däremot finns uttryck i rättspraxis för att det kan ställas krav på utformningen av kommunala beslut om privatiseringar. Beroende på verksamhetens form och innehåll kan principen om likställighet aktualiseras och särskilda garantier anses nödvändiga för att tillåta bolagsbildning eller annan privatisering, när den överlåtna verksamheten ligger i utkanten av kompetensområdet. Även om det i dag inte finns en enhetlig uppfattning om vad som är kommunal myndighetsutövning inom det frivilliga området, och man därför inte kan uppställa ett generellt krav på lagstöd för överlämnande, måste ändå frivilliga verksamheter som av kommunen själv reglerats med detaljerade föreskrifter kunna överlåtas bara under förutsättning att särskilda villkor och möjligheter till kontroll förbehållits kommunen. Om en idrottsförening skall sköta en kommunal idrottsplats kan behövas regler om tillgängligheten för andra klubbar. Ett företag som hyr ut allmänna samlingslokaler med hjälp av kommunala bidrag måste respektera regler om att upplåtelser skall ske rättvist och utan avseende på politisk tillhörighet etc. Ett kommunalt bolag som skall handha generell service till företagen måste garantera att stödet inte utformas som otillåtet, individuellt stöd.[36]

6.3.7 Avslutande synpunkter

Som angivits tidigare torde det generellt finnas möjligheter att utnyttja entreprenadformen för utförande av stödfunktioner till kommunal verksamhet.

För ålagd myndighetsutövning gäller däremot att alla former av privatisering förutsätter ett lagstöd (avkommunalisering är dock inte

[36] Se närmare Riberdahl, s. 151 f och Marcusson, s. 363 ff.

möjlig). Normalt måste det också vara önskvärt att sådant lagstöd inte ges. Typiskt offentligrättsliga uppgifter som myndighetsutövning bör också bedrivas av myndigheter. Avkommunalisering är inte heller möjlig i område 2 och 3. Övriga privatiseringsformer är inte möjliga i område 2 och 3 utan lagstöd, eftersom det här är fråga om ett ålagt huvudmanna-ansvar, där handhavandet av uppgifterna särskilt anförtrotts kommunala organ, eller preciserade åligganden. I område 4 kan avkommunalisering tänkas under förutsättning att de lokala behoven därmed tillgodoses. Bidrag till enskilda kan tänkas som *komplement* till kommunal verksamhet. Att låta bidragsstödd verksamhet helt ersätta den kommunala kräver däremot överallt lagstöd utom inom det frivilliga området.

Det är utmärkande för utvecklingen på det kommunala området i dag att det blir allt svårare att hävda att det skulle finnas en enda lämplig organisationslösning, ett enhetligt huvudmannaskap eller en verksamhetsform som är överlägset effektiv för alla de olika uppgifter som kommunerna har tagit på sig eller är skyldiga att ombesörja enligt lag. Den "kommunala multiorganisationen" kräver att varje verksamhetsområde bedöms enligt sina förutsättningar.

Huvudfrågeställningen, när uppgifter skall skötas av det allmänna och när privat verksamhet bör ha företräde, kan man anlägga både juridiska och politiska synpunkter på. Framstår relationen mellan det allmänna och enskilda medborgare, och därmed principer om offentligrättslig insyn och kontroll, som dominerande, bör ett offentligt huvudmannaskap vara att föredra. Vid en privatisering av verksamheter blir insynen mindre och kontrollen måste ta sig andra former. Någon i grunden given uppgiftsfördelning finns naturligtvis inte, även om det i varje samhälle vid en given tidpunkt existerar en del ganska bestämda föreställningar om vad som är naturliga allmänna och privata uppgifter. Men det blir då fråga om en mycket grov indelning.

6.4 Styrning och kontroll

6.4.1 Inledning

Styrningen och kontrollen av kommunal verksamhet har behandlats översiktligt i avsnitt 4.2.4, 4.2.7 och 4.2.8 ovan. Åtskilliga exempel

på olika former av statligt ingripande i kommunala frågor inom de olika verksamhetsområdena har behandlats i kap 5.

Här återstår nu att ange vilka dominerande tendenser som kunnat urskiljas och bedöma vilka behov av kontroll och styrning som finns inom de olika delarna av det kommunala kärnområdet och inom det frivilliga området.

Lagstiftningen har visat tendenser till avreglering, t.ex. för skolans organisation, och (försök till) styrning genom målbestämmelser, t.ex. inom socialtjänsten, under det senaste årtiondet. I stället för preciserade, detaljerade krav på olika verksamheter används ofta tekniken att kräva sammanställd information eller särskilda planeringsbeslut på bestämda områden, som skola, barnomsorg, energi etc. Styrningen av kommunala åtgärder genom specialdestinerade statsbidrag minskar genom det nu beslutade generella statsbidraget, som berör för kommuner och medborgare centrala områden. Man har också generellt avvisat möjligheter att påverka genom indragna eller återkrävda bidrag. De särskilda tillsynsuppgifterna vad gäller uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet har ännu inte färdigutvecklats. Det är i allmänhet oklart vad som skall hända, om utvärderingen leder till att en kommun inte anses uppfylla ställda krav. För skolan har dock särskilda möjligheter till regeringsingripande fastställts.[37]

Samtidigt har statsmakten genom lagstiftning om temporära skattestopp och andra finansiella åtgärder gjort handfasta ingrepp i kommunernas möjligheter till ekonomisk självständighet.

Även på andra områden finns särskilda föreskrifter som innebär begränsningar i kommunernas handlingsfrihet. I PBL finner man en hel provkarta på olika typer av statliga ingripanden: LSt och regeringen överprövar centrala beslut, och regeringen kan meddela beslut om regionplanesamverkan och planföreläggande och om att upphäva regionplaner. Tillsynen omfattar också möjligheter till vite och tvångsutförande.[38]

Liknande regler återfinns inom civilförsvars- och beredskapslagstiftningen, medan ingripanderätten enligt miljölagarna är mer begränsad. Inom räddningstjänsten har de statliga tillsynsmyndigheterna möjlighet att ta över kommunala uppgifter, och regeringen

[37] Se ovan 5.7.5 angående SkolL 15:15.

[38] Se ovan 5.2.1.6.

kan besluta om ändring av en kommunal plan.[39] På några få områden finns den gamla typen av underställning kvar.

En ny statlig kontroll har redan aktualiserats i samband med EES-avtalet,[40] medan möjligheten för regeringen att ålägga en kommun att inrätta bostadsförmedling förslås bli avskaffad.[41]

Hur ser då kontrollbehoven ut för de olika typerna av kommunal verksamhet?

6.4.2 Ålagd myndighetsutövning

Den ålagda myndighetsutövningen kan innebära dels förpliktelser för kommunerna att tillgodose enskildas behov av bistånd, bygglov, bostadsbidrag och andra förmåner samt utbildning, dels skyldighet för kommunerna att ingripa mot enskilda genom förelägganden och förbud, åläggande av tjänsteplikt, skolplikt etc.

I de senare fallen kan kommunens verksamhet normalt styras och kontrolleras med de traditionella metoderna. Den enskildes skydd mot oberättigade ingripanden tillgodoses genom möjligheter till överprövning och skadestånd. Brister i möjligheterna att från statens sida sanktionera kommuners otillräckliga pliktuppfyllelse har konstaterats ovan, när det gäller skyldigheten att se till att barns obligatoriska skolgång genomförs. Kommunen kan använda vitesvapnet mot föräldrar, men staten kan däremot inte ingripa på motsvarande sätt mot kommunen.[42]

Även när det gäller förmåner och rättigheter finns ofta förvaltningsbesvär att tillgå. Generalklausulen i SoL, 6 §, skall tolkas av förvaltningsdomstolarna för att möjliggöra en i huvudsak enhetlig tillämpning i kommunerna. Det försämrade ekonomiska läget för kommunerna under de senaste åren har skärpt den motsättning som ligger i å ena sidan kommunernas krav på självbestämmande *och* ansvar för ekonomin, och å andra sidan statens krav på att alla medborgare skall garanteras en skälig levnadsnivå. Allt fler beslut och domar om bistånd överklagas av enskilda och kommuner. När det gäller rätt till bistånd i andra former än direkta ekonomiska bidrag,

[39] Se ovan 5.4.2.2.
[40] Se ovan 2.7.
[41] Se ovan 5.2.2.5
[42] Se närmare om det s.k. Drevdagen-fallet, ovan 5.7.5.

tillkommer svårigheterna att genomdriva domstolarnas beslut. Om inte lokaldemokratiutredningen finner några lösningar i form av sanktioner mot lag- eller domstolstrotsande kommuner, kan resultatet bli, dels mer detaljerade regler om ekonomiskt bistånd, dels ett statligt huvudmanna-ansvar.

6.4.3 Ålagt ansvar

Kommunens åligganden att vara huvudman för olika verksamheter och ansvaret att informera och planera kan på en del områden framtvingas. Överordnade myndigheter kan ta över skyldigheten att meddela föreskrifter om allmän ordning och trafik, ändra föreskrifter i kommunens räddningsplan och ingripa mot en rad beslut enligt PBL.

För tillsynen över miljö, hälsa och livsmedel gäller att överordnade myndigheter oftast kan meddela detaljerade föreskrifter och dessutom överta kommunala uppgifter. Då brister konstateras, som i det ovan diskuterade Pajala-fallet, har det ändå visat sig svårt att komma till rätta med kommuner som inte följer föreskrifterna.[43]

Men på andra områden är kontrollen ännu svagare. Lagstiftningen bygger i själva verket på att kommunerna självmant uppfyller alla de osanktionerade föreskrifter om kommunala åligganden som formulerats, avseende planering av skola och barnomsorg, energihushållning och bostadsförsörjning.

Detta kan uppfattas antingen som ett problem för staten som i praktiken inte kan genomdriva de nationella mål som lagstiftningen får antas uttrycka, *eller* som ett uttryck för att lagstiftningsivern går väl långt. Kommunen har i själva verket vidsträckta befogenheter genom den allmänna kompetensen. Man bör kunna räkna med att dessa befogenheter används till att åstadkomma sådan service som efterfrågas av kommunmedlemmarna. Lagstadgade åligganden bör alltså formuleras endast i de fall, då det finns ett verkligt behov av nationell enhetlighet och staten också är beredd att genomdriva regeltillämpningen.

6.4.4 Huvudmanna-ansvar enligt KL

På detta område kan inte styrning och kontroll ses som något stort problem i dag. Effekterna av kommunernas ökade organisatoriska

[43] Frågan har diskuterats ovan i samband med det s.k. Pajala-fallet, se 5.3.4.

frihet genom den nya kommunallagen kan ännu inte bedömas. Med denna reservation framstår tills vidare kontrollen i form av kommunalbesvär och politiskt ansvarsutkrävande som tillräcklig.

6.4.5 Förväntat ansvar

Även här präglas lagstiftningen av det dilemma som beskrivits ovan under 6.4.3. Lagstiftaren vill gärna föreskriva hur det skall vara, men det finns inte alltid tillräckliga medel att ta till för att verkligen genomdriva önskemålen.

För både skola och socialtjänst finns i princip lagstadgade förmåner som inte kan utkrävas, t.ex. skolskjuts och hemspråksundervisning, gymnasial vuxenutbildning, barnomsorg och annan social service.

När statsbidragens styrande och stimulerande effekt försvinner, bör man ta ställning till om välmenande lagstiftning bör bytas ut mot i realiteten förpliktande regler och sanktioner – eller upphävas.

6.4.6 Frivilligt område

Här kan påpekas att problemet med lagtrotsande och framför allt domstolstrotsande kommuner inom det frivilliga området aktualiserats främst när det gäller fall av otillåtna subventioner till företag. Det finns i dag ingen sanktion att ta till mot en kommun, som inte följer domstolsutslag och t.ex. godkänner civilrättsliga avtal, trots verkställighetsförbud.[44] Försök att använda straffrättsliga regler om myndighetsmissbruk har inte haft framgång, eftersom kommunernas agerande inte ansetts ske vid myndighetsutövning.[45]

6.4.7 Avslutande synpunkter

Det finns, som genomgången ovan visar, en del allvarliga brister, när det gäller möjligheten att kontrollera kommunal verksamhet. Som allvarligast framstår förhållandena kring den sociala rättighetslagstiftningen, men även i övrigt har påvisats problem. En enhetlig lösning kan inte förordas, eftersom verksamheterna är så skiftande. Mer detaljerade föreskrifter och utökade tillsynsbefogenheter kan visa sig nödvändiga, när det gäller människors liv och hälsa, medan man i

[44] Jfr SOU 1989:64, s. 177 ff och det s.k. Gullspång-målet, ovan 5.10 vid not 43.
[45] Se Marcusson, s. 235 f.

andra fall snarare bör överväga om regleringsgraden är för hög. Om uppföljning och utvärdering skall bli svaret på behovet av att styra och kontrollera, krävs dock någon form av extraordinär ingripandemöjlighet, vilket man insett på skolområdet.

6.5 Slutord

Den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet i dag kan inte längre systematiseras med hjälp av den traditionella skiljelinjen mellan oreglerad och specialreglerad förvaltning, än mindre av begreppen självförvaltning och egenförvaltning.

Nämndförvaltningen behöver inte längre bygga på indelningen, styrningsformerna varierar enligt andra mönster, möjligheterna att privatisera eller avkommunalisera verksamhet bestäms av andra faktorer och gränsdragningen mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär måste framställas på ett mer nyanserat sätt.

Den skiss av kommunernas kärnområde och frivilliga område som här gjorts, som ett förslag till ny systematik i kommunalrätten, avser att ge en ram för analys av de olika kommunala åtagandenas natur för att kunna bedöma omfattningen av kommunernas ansvar mot medborgarna och mot staten i skilda avseenden.

Både statlig kontroll och lokal politisk kontroll har till sitt yttersta syfte att garantera medborgarna vissa "rättigheter" eller levnadsbetingelser. Genomgången av de olika verksamhetsområdena har visat att regleringen av dessa "rättigheter" varierar oerhört mellan konkret detaljerade föreskrifter om preciserade rättigheter för den enskilde (vilket är mycket ovanligt), över en rätt till stöd och hjälp av mer eller mindre obestämt slag i specificerade situationer, till en preciserad eller mer allmänt förutsatt "rätt" för kommunmedlemmarna att ha tillgång till samhällelig service av baskaraktär som vägnät, kommunikationer, bostäder, energi och vatten.

Den närmare analysen av innehållet i kärnområdet och det frivilliga området har kommunens åligganden och befogenheter som naturlig utgångspunkt. Medborgarnas möjligheter att ha kontroll över skyldigheterna och att utkräva sina rättigheter överblickas bäst vid en närmare undersökning av vad dessa kommunens åligganden och befogenheter mer preciserat innebär.

Utformningen av de kommunala åliggandena påverkar naturligtvis

rättsskyddets omfattning. Om den enskildes rätt enligt skollagen eller socialtjänstlagen beskrivs på ett övergripande och abstrakt sätt, blir möjligheterna att utkräva rätten försämrade. De indirekta effekterna av kommunens agerande, som drabbar enskilda som kommunmedlemmar men inte som parter, kan man inte skydda sig mot genom laglighetsprövningen, om den lagstiftning som skall prövas inte klart och detaljerat anger kommunens skyldigheter.

Kärnområdet på den "statliga" sidan tenderar att krympa vad avser den direkt ålagda myndighetsutövningen. De preciserade åliggandena ersätts av rambestämmelser och målformuleringar. Kommunen får i uppgift att vara huvudman för ett visst område, att redovisa planer och svara för att service finns att tillgå. Här finns ingen klar precisering av de enskildas rättigheter utan regleringen anger kommunens skyldigheter i förhållande till staten i första hand.

Men utvecklingen är inte entydig. En strävan efter utökad konkurrens och frihet på olika områden kan också leda till ytterligare reglering av kommunal verksamhet just för att åstadkomma konkurrens och mångfald. Här är regleringen av de fristående skolornas ekonomiska bidrag från kommunerna ett exempel.[46]

Den nya kommunallagen har setts som ett slags symbol för den utveckling mot decentralisering, avreglering och fria organisationsformer, som lagen sägs befästa. De demokratiska grunderna för den lokala förvaltningen har uppmärksammats, och inom riksdagen har man sett med oro på hur de förtroendevalda låtit sig ställas vid sidan när de nya organisationsmodellerna skall lanseras. En utredning om den kommunala demokratin aviserades praktiskt taget i samma stund som kommunallagen trädde i kraft.[47] Om kommunerna får större självständighet, ökar betydelsen av den kommunala självstyrelsens rättsliga och faktiska struktur.

Politikernas vilja och förmåga att styra utvecklingen och ta ansvar är naturligtvis central i detta sammanhang. Men ytterst måste självständiga kommuner bygga på aktiva och inflytelserika kommunmedlemmar i enlighet med grundtanken om den lokala självstyrelsens

[46] Ytterligare förslag i samma riktning läggs fram i den proposition om konkurrens i kommunal verksamhet som presenterats i början av oktober 1992.

[47] Numera är den s.k. lokaldemokratiutredningen tillsatt enligt Kommittédirektiv 1992:12.

ursprung. Detta gäller inte enbart kommunmedlemmarnas möjligheter att aktivera och kontrollera sina politiker i den allmänna politiska beslutsprocessen utan också deras möjligheter att påverka den kommunala verksamheten som avnämare, brukare, kunder, klienter eller vad man vill benämna det.

Vid sidan av dessa två aspekter framstår den statliga kontrollen som än mer väsentlig i ett decentraliserat system, där man inte längre litar till detaljreglering av befogenheter och skyldigheter. Även under det tidigare, hårdare styrda, systemet har ju frågan om hur man får kommunala politiker att rätta sig efter lagen debatterats och utretts. Större självständighet för kommunerna borde leda till högre grad av ansvarstagande och möjligheter att ingripa mot missbruk på ett effektivt sätt.

Samtidigt som avreglering och decentralisering pågår, om än med avtagande hastighet, släpar frågan om kommunernas ansvar efter. I den diskussionen är den rättsliga strukturen och systematiken i kommunalrätten en given utgångspunkt.

Källor och litteratur

1 Offentligt tryck m.m.

1.1 Propositioner

Prop 1948:40 med förslag till lag ang. ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet m.m.

Prop 1973:90. Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop 1975/76:187. Kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.

Prop 1979/80:1. Om socialtjänsten.

Prop 1984/85:141 om litteratur och folkbibliotek.

Prop 1985/86:10 om ny skollag m.m.

Prop 1988/89:119. Godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Prop 1989/90:150. Kompletteringspropositionen.

Prop 1990/91:18. Ansvaret för skolan.

Prop 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt.

Prop 1990/91:109 om avgifter vid kommunal bostadsförmedling.

Prop 1990/91:110. Förslag till ändring i lagen (1988:786) om bostadsbidrag.

Prop 1990/91:115 om vissa skollagsfrågor m.m.

Prop 1990/91:117 om en ny kommunallag.

Prop 1991/92:17. Följdlagstiftning till den nya kommunallagen.

Prop 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor.

Prop 1991/92:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93.

Prop 1991/92:102. Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.
Prop 1991/92:150. Kompletteringsproposition, del II: Kommunal ekonomi.
Prop 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

1.2 Övrigt riksdagstryck

Konstitutionsutskottets betänkande KU 1973:26. Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Konstitutionsutskottets betänkande KU 1980/81: KU22. Grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak.
Konstitutionsutskottets betänkande KU 1992/93: KU1. EES-avtalets förenlighet med grundlagen.
Utbildningsutskottets betänkande UbU 1991/92:UbU22. Fristående skolor.
Kommittédirektiv 1992:12 om lokal demokrati m.m.

1.3 Offentliga utredningar

SOU 1947:53. Kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet. Kommunallagskommitténs betänkande I.
SOU 1965:54. Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Betänkande avgivet av länsdemokratiutredningen.
SOU 1971:84. Kommunal kompetens. Kommunalrättskommitténs betänkande XIV.
SOU 1974:84. Stat och kommun i samverkan. Betänkande av länsberedningen.
SOU 1976:45. Kommunernas ekonomi 1960–1972. Betänkande av kommunalekonomiska utredningen.
SOU 1980:10. Ökad kommunal självstyrelse. Slutbetänkande av statskontrollkommittén.
SOU 1982:20. Kommunerna och näringslivet. Betänkande av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning.
SOU 1982:41. Överklagande av kommunala beslut. Betänkande av kommunalbesvärskommittén.
SOU 1985:29. Principer för ny kommunallag. Betänkande från 1983 års demokratiberedning.

SOU 1987:35. Ju mer vi är tillsammans. Betänkande av 1986 års folkrörelseutredning.
SOU 1989:42. Det civila försvaret. Betänkande av civilförsvarslagstiftningsutredningen.
SOU 1989:64. Kommunalbot. Betänkande av kommunalansvarsutredningen.
SOU 1990:24. Ny kommunallag. Betänkande av 1988 års kommunallagskommitté.
SOU 1991:26. Kommunala entreprenader – vad är möjligt? Rapport till Konkurrenskommittén.
SOU 1991:46. Handikapp, välfärd, rättvisa. Huvudbetänkande av 1989 års Handikapputredning.
SOU 1991:98. Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.
SOU 1991:104. Konkurrensen inom den kommunala sektorn. Delbetänkande av konkurrenskommittén.
SOU 1991:107. Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Delbetänkande av stat–kommunberedningen, avgiftsgruppen.
SOU 1991:110. Effektiva avgifter – resursstyrning och finansiering. Slutbetänkande av avgiftsutredningen.
SOU 1991:111. Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden. Bilaga till slutbetänkande av avgiftsutredningen.
SOU 1992:19. Långtidsutredningen.
SOU 1992:21. Bostadsstöd till pensionärer. Betänkande av KBT-utredningen.
SOU 1992:71. Bostadsförmedling i nya former. Betänkande av 1991 års bostadsförmedlingsutredning.

1.4 Departementsserierna

Ds 1988:36. Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. Nils Stjernquist & Håkan Magnusson, Civildepartementets forskningsdelegation.
Ds 1988:52. Ny lag om kommuner och landsting. Slutbetänkande av kommunallagsgruppen.

1.5 Annat offentligt tryck

JO:s ämbetsberättelser 1988/89, 1989/90.
JO beslut 1991-10-25, dnr 3963-1990.
Kommunerna på 90-talet – krav och restriktioner, Svenska Kommunförbundet, Bilaga till långtidsutredningen 1990.
SÖ 1989:34.

1.6 Rättsfall

RÅ 1968 K 61 s. 112 not 116
RÅ 1972 ref 27 s. 112 not 118
RÅ 1976 ref 51 s. 149
RÅ 1977 ref 38 s. 149
RÅ 1977 ref 77 s. 88
RÅ 1981 2:25 s. 115 not 123
RÅ 1981 2:60 s. 115 not 123
RÅ 1981 2:61 s. 115 not 123
RÅ 1982 Ab 313 s. 96
RÅ 1983 2:56 s. 112 not 114
RÅ 1989 ref 89 s. 139
RÅ 1991 ref 59 s. 115

NJA 1988 s. 26 s. 115 not 124

2 Litteratur

Citering sker med användande av efternamn, och i förekommande fall förnamnsinitial, där inte annat anges.

Bjällås & Rahm: Miljöskyddslagen. Handbok i miljörätt. Allmänna förlaget, Stockholm 1991.

Björkman, U: Beredd på det värsta. Något om rättsliga styrmedel för att främja beredskapshänsyn. Försvarets forskningsanstalt 1991.

Bohlin, A: Kommunala avgifter. Juridiska föreningen i Lund, Lund 1984.

Didón, L U, Magnusson, L, Millgård, O & Molander, S: Plan- och bygglagen. En kommentar. Norstedts Stockholm 1987. (Cit. Didón m fl)

Gustafsson, A: Kommunal självstyrelse. Liber, 5 uppl. Malmö 1988.

Hagman, K: Sveriges kommunallagar, Stockholm 1926.

Herlitz, N: Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation. 2 uppl. Norstedts, Stockholm 1948. (Cit. Herlitz 1948)

Herlitz, N: Stadsförvaltning förr och nu. FT 1962 s. 77–93. (Cit. Herlitz 1962)

Holmberg, E & Stjernquist, N: Grundlagarna med tillhörande författningar. Norstedts, Stockholm 1980.

Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962. Svenska Landskommunernas Förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet (utg). Stockholm 1962.

Johansson, H: Den kommunala verksamhetens expansion, i Kommunerna i förvandling, s. 36–62.

Kaijser, F: Den primärkommunala kompetensen i teori och praxis, FT 1958 s. 125–150. (Cit. Kaijser 1958)

Kaijser, F: Kommunallagarna I. Landskommunernas förbunds förlag, Stockholm 1959. (Cit. Kaijser 1959)

Kaijser, F: 1862 års kommunallagsförordningar, i Hundra år under kommunalförfattningarna, s. 11–66. (Cit. Kaijser 1962)

Kaijser, F: Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun. I SOU 1965:54. Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Betänkande avgivet av länsdemokratiutredningen, s. 195–239. (Cit. Kaijser 1965)

Kaijser, F: Kommunallagarna II. Kommunförbundets förlag, 2 uppl, Kristianstad 1966. (Cit. Kaijser 1966)
Kaijser, F & Riberdahl, C: Kommunallagarna II. Kommunförbundets förlag, Kristianstad 1983.
Kommunalrätt i utveckling. Bramstång, G (utg) Juristförlaget i Lund, Lund 1988.
Kommunerna i förvandling. Wallin, G, Andersson, H G, & Andrén, N, red. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1966.
Lindquist, U: Kommunala befogenheter. 3 uppl. Allmänna förlaget, Stockholm 1987.
Lindquist, U & Losman, S: 1991 års kommunallag. Allmänna förlaget, Stockholm 1991.
Lundqvist, L J: Privatisering – varför och varför inte, i Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem, s. 208–230.
Marcusson, L: Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet. Iustus förlag, Uppsala 1989.
Michanek, G: Energirätt. Iustus förlag, Uppsala 1990.
Montin, S: Den kommunala multiorganisationen. Om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet. StvT 1990, s. 247–260. (Cit. Montin 1990)
Montin, S: Privatiseringsprocesser i kommunerna. StvT 1992, s. 31–57. (Cit. Montin 1992)
Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. Rothstein, B, (red). SNS förlag, Stockholm 1991.
Ragnemalm, H: Förvaltningsbesluts överklagbarhet. Norstedts, Stockholm 1970.
Riberdahl, C: Privatisering, entreprenad eller kommunal drift-juridiska aspekter. FT 1985 s. 137–175.
Riberdahl, C & Paulsson, I: Den kommunala självstyrelsen och lagen. Kommentus, Stockholm 1991.
Sahlin, J: Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer. 3 uppl. Norstedts, Stockholm 1990.
Självstyrelse och omvärldsberoende. Pierre, J (red), Studentlitteratur, Lund 1991.
Sterzel, F: Privatisering av offentlig verksamhet. NAT 1988, s. 433–449.

Strömberg, H: Synpunkter på det kommunala underställnings-institutets avveckling, i Kommunalrätt i utveckling, s. 107–112. (Cit. Strömberg 1988)
Strömberg, H: Normgivningsmakten. 2 uppl. Juristförlaget i Lund, Lund 1989. (Cit. Strömberg 1989)
Strömberg, H: Kommunalrätt. 16 uppl. Almqvist & Wiksell, Ekonomiförlagen, Malmö 1992. (Cit. Strömberg 1992)
Sundberg, H: Kommunalrätt. Allmänna delen. 3 uppl. Norstedts, Stockholm 1947 (Cit. Sundberg 1947)
Sundberg, H: Egna behov och gemensamma angelägenheter. FT 1948 s. 2–13. (Cit. Sundberg 1948)
Sundberg, H: Kommunalrätt, Allmänna delen. Samlad upplaga. Norstedts, Stockholm 1964 (Cit. Sundberg 1964)
Sundin, A: Plan- och byggsektorn, i Självstyrelse och omvärldsberoende, s. 170–218.
Svensson, B: Kommunerna i den tidiga industrialismens samhälle, i Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962, s. 89–97.

Den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet i dag kan inte längre systematiseras med hjälp av den traditionella skiljelinjen mellan oreglerad och specialreglerad förvaltning.

Nämndförvaltningen behöver inte bygga på indelningen längre, styrningsformerna varierar enligt andra mönster, möjligheterna att privatisera eller avkommunalisera verksamhet bestäms av andra faktorer och gränsdragningen mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär måste framställas på ett mer nyanserat sätt.

I detta arbete görs en skiss av kommunernas kärnområde och deras frivilliga område, som ett förslag till ny systematik i kommunalrätten. Härmed skapas en ram för den rättsliga analysen av kommunernas åligganden och befogenheter som gör det möjligt att bedöma omfattningen av kommunernas ansvar mot medborgarna och mot staten i skilda avseenden.

IUSTUS FÖRLAG
Juridiska Föreningen i Uppsala

ISSN
0282-2040

ISBN
91-7678-230-1