



LUND UNIVERSITY

Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur rättslig synvinkel

Persson, Vilhelm

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2012

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Persson, V. (2012). Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur rättslig synvinkel. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 71-99.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Vilhelm Persson

Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur
rättslig synvinkel

Särtryck ur häfte 1 2012

SPECIALDESTINERADE STATS BIDRAG TILL KOMMUNER UR RÄTTSLIG SYNVINKEL*

av Vilhelm Persson

1. Inledning

Sveriges kommuner har stor frihet att självständigt bestämma över sina ekonomiska angelägenheter. Ibland önskar emellertid staten ge tydlig ledning avseende vissa ekonomiska förhållanden. Då kan staten besluta att ge specialdestinerade bidrag, dvs. bestämma att bidrag ska användas till vissa utpekade insatser.¹ Exempelvis kan kommuner få speciella bidrag för att utbilda skolpersonal, för att göra miljövänliga investeringar eller för att öka kulturutbudet. Villkoren för bidragen kan vara utförligt reglerade i förordningar. De kan emellertid också vara mer öppet formulerade eller regleras i andra former, såsom i budgetbeslut av riksdagen eller i regleringsbrev beslutade av regeringen. Ur rättslig synvinkel kan uppkomma frågor om huruvida alla villkor har uppfyllts och vilka följder som annars uppkommer. I denna artikel diskuteras hur sådana frågor kan hanteras.

Termen kommuner innefattar här – om inte annat framgår – såväl landsting som primärkommuner.² Till största delen finansierar dessa kommuner sin verksamhet med egna skattemedel. Skatteintäkterna uppgick till ca 65 procent av kommunernas totala intäkter 2010. Drygt 21 procent av intäkterna var statsbidrag. Resterande del var avgifter och övriga intäkter.³ Statsbidragen är huvudsakligen *generella*, vilket innebär att kommunerna själva får bestämma över prioriteringar och användning.

Från 91 av statsbudgetens anslag utbetalades emellertid *specialdestinerade* statsbidrag. Dessa bidrag uppgick till 52,3 miljarder kronor. Därav bekostade 23,1 miljarder kronor subventionssystemet för läkemedel m.m. (läkemedels-

* Artikeln har peer review granskats.

¹ Det finns ännu inte någon helt etablerad terminologi. Termerna "verksamhetsanknutna bidrag" samt "riktade och matchade bidrag" har i olika sammanhang använts för de bidrag som här benämns specialdestinerade. Se Statskontoret: Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas (2007:17) s. 96 f., Matz Dahlberg – Jørn Rattsø: Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2010:5) s. 37 ff. och Statskontoret: Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting (2011:22) s. 67 f.

² Terminologin ansluter därmed till bland annat 1 kap. 7 § regeringsformen.

³ Se skr. 2010/11:102 s. 27. Se även s. 30, där ett diagram över utvecklingen de senare åren visar att det inte skett dramatiska förändringar.

förmånen).⁴ Även om läkemedelsförmånen räknas bort, uppgår bidragen till ungefär lika mycket som staten ger i internationellt bistånd eller nära tre gånger så mycket som utgifterna inom utgiftsområdet Skatt, tull och exekution.⁵

Eftersom läkemedelsförmånen utgör en så stor del, är de specialdestinerade bidragen en viktigare inkomstkälla för landstingen än för primärkommunerna. I genomsnitt motsvarade bidragen 12,7 procent av landstingens intäkter, medan bidragen till primärkommunerna motsvarade i genomsnitt 3,5 procent.⁶

Utformningen av statsbidrag måste utgå från regeringsformen. Där framhålls kommunernas självstyrelse och rätt att ta ut skatt för sina uppgifter (särskilt 1 kap. 1 § andra stycket och 14 kap. 2–4 §§). Kommuner är därmed inte underordnade staten på samma sätt som statliga myndigheter. Därför har statsmakterna inte lika direkt instruktionsmakt över kommunerna.⁷ Riksdagen får dock besluta om grunderna för kommunernas skatteuttag, befogenheter och åligganden samt om skötseln av kommunala angelägenheter (8 kap. 2 § och 14 kap. 2 § regeringsformen). Dessutom ger regeringsformen riksdagen möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen och att tillåta subdelegation till underlydande myndigheter (8 kap. 3 och 10 §§).

Normgivning är inte det enda konstitutionella styrmedlet för riksdagen och regeringen. Statsmakterna kan även använda *ekonomiska* styrmedel.⁸ Även avseende sådana medel är det riksdagen som sätter upp ramarna (1 kap. 4 § och 9 kap. regeringsformen), och inom dessa ramar har regeringen frihet att förfoga över statens tillgångar och besluta om föreskrifter som är gynnande för kommunerna (9 kap. 7 § och 8 kap. 7 § regeringsformen). Regeringen kan också besluta om bidragsvillkor som inte är odelat gynnsamma för mottagaren så länge de är en del av i grunden gynnande reglering.⁹ Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunernas självstyrelse inte hindrar att statsmakterna ger direktiv för kommunal verksamhet och att de därvid kan välja att ge påbud i form av författningar eller ekonomiska incitament.

⁴ Se skr. 2010/11:102 s. 31.

⁵ Se 2011/12:FiU10 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (30 264 miljoner kronor) respektive Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution (10 179 miljoner kronor).

⁶ Se skr. 2010/11:102 s. 31.

⁷ För en översikt över statens möjligheter att styra kommunerna se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 24 ff.

⁸ Se vidare Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 27 ff. för en översikt över andra styrmedel än normgivning.

⁹ Se till exempel NJA 1984 s. 648, Håkan Strömberg: Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., Lund 1999, s. 160 ff. och Ds 2008:41 s. 48.

Som ovan framgått, står de specialdestinerade bidragen bara för en mindre del av kommunernas inkomster. Detta är inte en tillfällighet; en reform som genomfördes i början av 1990-talet syftade till att öka kommunernas möjligheter att göra lokala anpassningar och självständiga ekonomiska prioriteringar,¹⁰ vilket medförde att de specialdestinerade bidragens andel av statsbidragen då minskade från 80–90 procent till 20–30 procent.¹¹ Utgångspunkten för denna reform var tanken att statsmakternas styrning skulle bli mer resultatinkriktad och baseras på reglering, uppföljning och utvärdering.¹² Regeringen står fortfarande fast vid detta, men menar att förändringen av styrningen ännu inte har fått fullt genomslag.¹³

Specialdestinerade bidrag används i många olika situationer och utgör därför mångfacetterade och komplexa företeelser.¹⁴ Dessa företeelser kan systematiseras på olika sätt.

Statskontoret har exempelvis i detta syfte identifierat fyra typsituationer och situationsgrupper, i vilka bidrag används.¹⁵ Den *första* situationen liknar entreprenadförhållanden; staten föreskriver vad som ska göras och kommunerna har närmast ett utföraransvar. I den *andra* av dessa typsituationer försöker staten med ekonomiska incitament åstadkomma effekter avseende verksamhet inom kommunala ansvarsområden. Den *tredje* situationen rör kommunala ansvarsområden där staten har ett delansvar, det vill säga när staten och kommuner har ett gemensamt utförandeansvar. I en *fjärde* situationsgrupp kan slutligen sammanföras situationer där det finns en oklar ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Vid ett annat tillfälle har Statskontoret senare mer övergripande skiljt mellan ersättningsbidrag och stimulansbidrag.¹⁶

Statskontoret har också analyserat bidragens utformning. Det har därvid identifierat olika slags fördelningsmodeller som används i bidragssystemen (lokalt utformade ansökningar, fördelningsnycklar samt statligt definierade prestationer och resultat)¹⁷ och olika slags krav och villkor (avseende bidra-

¹⁰ För översikter över den historiska utvecklingen se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 69 f. och Dahlberg – Rattsø (ovan not 1) s. 37 ff.

¹¹ Det tycks inte finnas någon fullständig samsyn angående utvecklingen de senaste åren. Enligt Dahlberg – Rattsø (ovan not 1) s. 76 har det sedan 1993 varit en övergripande trend att de specialdestinerade bidragen långsamt återfår betydelse. I Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 12 anges dock att omfattningen av bidragen i princip har varit oförändrad de senaste fem åren.

¹² Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 71 ff.

¹³ Se prop. 2009/10:175 s. 84.

¹⁴ Se Statskontoret 2007 (ovan not 1) s. 92 f.

¹⁵ Se Statskontoret 2007 (ovan not 1) s. 97 ff.

¹⁶ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 68 f.

¹⁷ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 82 ff.

gens användning samt krav på redovisning, ansökan medfinansiering och återkrav).¹⁸

Vid sidan av Statskontorets systematisering är det också möjligt att göra skillnad mellan sådana bidrag som enbart riktar sig till kommuner och sådana som även riktar sig till andra. Både kommuner och privata aktörer kan ta emot bidrag för exempelvis skola, hälsovård eller kulturverksamhet.

Inte minst Statskontorets undersökningar har visat att det finns åtskilliga problem förknippade med användningen av specialdestinerade bidrag. Bland annat skapar belöningsstrukturer lätt ekonomiska skevheter mellan kommunerna. För att nå efterstävade resultat krävs noggranna analyser av hur bidragssystem ska utformas i varje enskilt fall.¹⁹ Det har också visat sig vara svårt att utvärdera bidragens effekter.²⁰ Trots detta tycks inblandade parter uppfatta bidragen som ett ganska effektivt styrmedel.²¹

Sammantaget kan således här konstateras att staten kan använda specialdestinerade bidrag till kommuner i många olika situationer, för många olika syften och med olika stor framgång. Gemensamt för bidragen är att de har som mål att kommuner ska agera på ett specifikt sätt.²² Förutsättningarna för att uppnå detta mål förbättras rimligtvis om det finns ett tydligt ramverk för bidragens användning och för vilka konsekvenser som inträder om kommunerna inte följer styrsignalerna.²³ Här fyller det rättsliga perspektivet en funktion. Allmänheten har också ett generellt intresse av att känna till vilka regler som olika offentliga organ har att rätta sig efter.

Mot denna bakgrund undersöks här den rättsliga regleringen av de specialdestinerade bidragen. Denna reglering har i princip inte tidigare uppmärksamats i juridisk litteratur. Därför är det här endast möjligt att göra en allmän översikt, som förhoppningsvis kan fungera som en grund för senare och mer detaljerade studier av olika typer av bidrag. Med denna begränsning presenteras och exemplifieras här *först* olika regleringsformer som kan användas för bidragen (avsnitt 2). Med detta som underlag är det *sedan* möjligt att diskutera rättsverkningar av regleringen och skillnader avseende olika former av reglering (avsnitt 3). *Sist* ges några avslutande kommentarer (avsnitt 4).

¹⁸ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 91 ff.

¹⁹ Se Dahlberg – Rattso (ovan not 1) s. 73 ff. samt Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 57 ff. och s. 76 ff.

²⁰ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1), särskilt s. 101 ff. och skr. 2009/10:102 s. 25 ff.

²¹ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 74 f.

²² Se vidare Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 71 ff. angående skäl för framför allt stimulansbidrag.

²³ Vikten av styrsignalers tydlighet har framhållits i exempelvis prop. 2009/10:175 s. 84 f., Statskontoret 2011 (ovan not 1), särskilt s. 97 f. och SOU 2007:75 s. 239.

2. Regleringens form och innehåll

Bidrag till kommuner måste givetvis rymmas inom de ekonomiska ramar som riksdagen har ställt upp. Rubriceringen av anslag i statsbudgeten kan ge en första indikation på avsikten att kommuner ska få bidrag.²⁴ Budgetpropositionen kan ge mer utförliga upplysningar. Exempelvis anges i budgetpropositionen för 2012 vid anslag 1:7 inom utgiftsområde 16 (Maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet) att ändamålet är att finansiera statsbidrag till de kommuner som tillämpar maxtaxa samt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder som ska lämnas till dessa kommuner.²⁵ Det förekommer vidare att bidrag till kommuner grundas på lagstiftning från riksdagen.²⁶

Bidragen bestäms dock vanligen i åtminstone någon del av regler från regeringen. Det är den styrande regleringen på regeringsnivån som får stå i fokus i denna uppsats.

Reglering kan ske i olika former. Bidragen – och villkoren för dem – kan ha sin grund i förordningar (avsnitt 2.1), regleringsbrev (avsnitt 2.2), regeringsbeslut (avsnitt 2.3) eller avtal (avsnitt 2.4). Oavsett vilken regleringsform som används, kan det variera vilka aspekter som regleras och hur utförlig regleringen är. Flera olika regleringsformer kan också användas avseende ett och samma bidrag; de kompletterar då varandra genom att reglera skilda aspekter av bidraget och bidragsgivningsförfarandet.

Ovan framgick att specialdestinerade bidrag 2010 utgick från 91 budgetanslag och att anslagen utgör en föränderlig och svåröverskådlig grupp. Det har inte varit möjligt att göra en fullständig genomgång av dem inom ramen för detta arbete.²⁷ Jag utgår därför till stor del från en sammanställning som togs fram inom Regeringskansliet 2008. Den anger rättsliga grunder för 50 specialdestinerade bidrag.²⁸ Härutöver har jag beaktat ungefär 20 bidrag som behandlas i andra källor, inte minst i en undersökning som Statskontoret gjorde 2007²⁹.

²⁴ Sålunda benämns anslag 1:5 inom utgiftsområde 9 Bidrag för läkemedelsförmånerna. För en uppräkning av aktuella anslag se 2011/12:FiU10.

²⁵ Se prop. 2011/12:1 utgiftsområde 16, s. 164.

²⁶ Se 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²⁷ Ekonomistyrningsverket har sammanställt en lista över transfereringar till kommuner och gjort den tillgänglig på Internet, <http://www.esv.se/sbrufs>, filen kommuntransfereringar, fliken transfereringar till kommuner (2011-12-20). Där framgår emellertid inte rättsliga grunder, vilket försvårar exakta jämförelser.

²⁸ Regeringskansliet lät mig ta del av sammanställningen i form av en Excell-fil via e-post. Där framgick inte något ärende- eller diarienummer.

²⁹ Se Statskontoret 2007 (ovan not 1).

Närmare två tredjedelar av de undersökta bidragen är sådana som regleras i förordningar. Avgörande för urvalet var helt enkelt att det är minst komplicerat att hitta dessa, eftersom förordningar som regel publiceras i Svensk författningssamling. Knappt tio av de undersökta bidragen är emellertid nu avskaffade. Det således undersökta materialet är inte tillräckligt stort och kanske inte heller fullt representativt för att helt säkra slutsatser ska kunna dras; men undersökningen torde ändå ge relativt goda indikationer om hur bidragen regleras.

2.1 Förordningar

Ur juridisk synvinkel ligger det nära till hands att först behandla specialdestinerade bidrag som är reglerade i författningar och då närmast i förordningsform. Som nedan framgår, innehåller förordningar också ofta mer utförliga bestämmelser än reglering i andra former. Förordningar publiceras dessutom i Svensk författningssamling. Detta ger publicitet åt bidragsregleringens utformning och medför krav på precision och tydlighet avseende förutsättningar och villkor för bidragen. Det är därför lämpligt att inledningsvis presentera bidrag som grundas på förordningar.

Förordningar används för att reglera specialdestinerade bidrag i många olika sammanhang. Exempelvis kan kommuner få sådana bidrag till klimatinvesteringsprogram, till förberedande dansutbildning i grundskolan och till utrustning för elektronisk kommunikation.³⁰

Ändamålen för sådana bidrag beskrivs i allmänhet relativt utförligt i flera paragrafer. Exempelvis förklaras i förordningen (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram inledningsvis att bidrag får ges till kommuner för klimatinvesteringsprogram med åtgärder som bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige. Därefter preciseras förutsättningarna för bidragen i flera paragrafer. Bland annat klargörs att åtgärderna ska syfta till såväl minskning av utsläppen av växthusgaser som energiomställning och besparing av energi. Det anges också att bidrag kan ges till enstaka åtgärder eller paket av åtgärder, att ett klimatinvesteringsprogram ska innehålla folkbildnings- och informationsinsatser om programmets åtgärder, att bidrag får ges endast till åtgärder som är kostnadseffektiva, med mera.

Undantagsvis används mer generella formuleringar. Sålunda ges bidrag utan närmare precisering för kommunernas medverkan vid 2010 års val.³¹

³⁰ Se förordningen (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram, förordningen (1999:250) om förberedande dansutbildning i grundskolan respektive förordningen (2001:638) om statsbidrag till utrustning för elektronisk kommunikation.

³¹ Se förordningen (2009:1562) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2010 års val.

Denna medverkan regleras emellertid utförligt i vallagen (2005:837). Vidare föreskrivs i förordningsform allmänt att bidrag kan ges till kostnader för insatser av regional art som vidtas för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan, och att bidragen ska användas för det ändamål som anges av Specialpedagogiska skolmyndigheten i beslutet om fördelning.³²

I budgetpropositioner och propositioner i policyfrågor kan också ges ytterligare bakgrund och vägledning angående bidragen.³³

I vissa förordningar anges att någon utpekad myndighet får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av den bidragsgrundande förordningen.³⁴ Någon gång preciseras härutöver att myndigheter meddelar grunder för fördelning eller redovisning av bidrag.³⁵ Ibland krävs samråd med utpekade berörda intressenter inför meddelandet av föreskrifter.³⁶

De flesta förordningar innehåller bestämmelser om återkrav av bidrag.³⁷ Utformningen av bestämmelserna och de grunder som anges för återkrav varierar dock betydligt. Ofta framhålls att bidrag kan krävas tillbaka om bidragstagaren lämnat felaktiga uppgifter. Andra vanligt förekommande grunder är att bidrag kan krävas tillbaka om de åtgärder, för vilka bidrag har beviljats, inte har genomförts, om erforderlig redovisning inte lämnats eller om något annat villkor åsidosatts.³⁸ Hur många och vilka grunder som anges varierar mellan de olika förordningarna. Som alternativ eller komplement till

³² Se 1 och 6 §§ förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

³³ Jfr förordningen (2010:2016) om statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna och prop. 2011/12:1 utgiftsområde 16 s. 65 f.

³⁴ Se till exempel 13 § förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet, 11 § förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, till kommuner som tillämpar maxtaxa samt 11 § förordningen (2005:1093) om bidrag till sysselsättningsåtgärder inom kultursektorn.

³⁵ Se 7 § förordningen (2001:638) om statsbidrag till utrustning för elektronisk kommunikation respektive 6 § förordningen (1997:1322) om bidrag till kommunal energirådgivning.

³⁶ Se 23 § förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet, 14 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och 42 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

³⁷ Bestämmelser om återbetalning saknas dock exempelvis i förordningen (1999:250) om förberedande dansutbildning i grundskolan, förordningen (2001:638) om statsbidrag till utrustning för elektronisk kommunikation och förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

³⁸ Såväl felaktiga uppgifter som andra grunder för återkrav nämns exempelvis i 7 § förordningen (1997:1322) om bidrag till kommunal energirådgivning, 10 § förordningen (2005:1093) om bidrag till sysselsättningsåtgärder inom kultursektorn och 10 § förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag.

återkrav ger en del förordningar möjlighet att hålla inne utbetalning av bidrag.³⁹

Vanligtvis anges i förordningarna att ansvariga myndigheters beslut inte får överklagas.⁴⁰ Det finns emellertid också förordningar som tvärt om öppnar en väg för överklagande.⁴¹ En del förordningar tar över huvud taget inte upp frågan om överklagande.⁴²

Ungefär två tredjedelar av de undersökta förordningarna innehåller bestämmelser om skyldighet att redovisa hur kommunerna använder bidragen. Även i detta avseende varierar förordningarnas utformning – till den grad att det är svårt att hitta återkommande formuleringar. Ibland preciseras till vilken myndighet redovisningen ska lämnas, ibland anges senaste tidpunkten för redovisningen, ibland ges riktlinjer för vad redovisningen ska ta upp, ibland ska bidragsmottagaren rapportera självmant, ibland finns en skyldighet att lämna uppgifter efter begäran.⁴³ Det får förmodas att syftet med dessa bestämmelser är att få bättre kontroll över kommunernas uppfyllelse av villkoren. Några av förordningarna innehåller emellertid inte uttryckliga regler om redovisning.⁴⁴

Sammantaget ger förordningarna ett splittrat intryck. Vissa gemensamma drag återkommer i flera av de undersökta förordningarna, men det är inte ovanligt med stora variationer. Vad som kanske är huvudregel och undantag är svårt eller omöjligt att ange.

³⁹ Se till exempel 11 § förordningen (2005:23) om statsbidrag till personalförstärkningar i förskola, 11 § förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet och 12 § förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet.

⁴⁰ Se till exempel 12 § förordningen (2005:1093) om bidrag till sysselsättningsåtgärder inom kultursektorn, 10 § förordningen (1999:250) om förberedande dansutbildning i grundskolan och 6 § förordningen (2001:638) om statsbidrag till utrustning för elektronisk kommunikation.

⁴¹ Se 8 § förordningen (1997:1322) om bidrag till kommunal energirådgivning, 15 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., 43 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., 8 kap. 1 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan samt 18 § förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Se även 8 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁴² Se förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt förordningen (2009:1562) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2010 års val.

⁴³ För olika utformning av redovisningskrav se exempelvis 15 och 16 §§ förordningen (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram, 12 och 14 §§ förordningen (2005:376) om stöd till kommuner för kompetensutveckling samt 5 § förordningen (2001:638) om statsbidrag till utrustning för elektronisk kommunikation.

⁴⁴ Se till exempel förordningen (2009:1562) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2010 års val, förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

Bidragens varierande utformning verkar inte vara direkt föranledd av adressatkretsens sammansättning, det vill säga om en viss förordning ger möjlighet till bidrag till enskilda och kommuner eller enbart till kommuner. Det finns mer tydliga variationer mellan olika sakområden. Exempelvis är regler om överklagande vanligast angående flyktingmottagande och möjligheten att hålla inne bidrag regleras endast för bidrag med anknytning till skolor.⁴⁵ Jag har svårt att se att sakområdena i sig kräver så olika regeltekniska lösningar. Måhända kan det inom olika delar av Regeringskansliet finnas olika meningar avseende reglernas utformning. Nedan (avsnitt 3) diskuteras eventuella rättsliga konsekvenser av de olika utformningarna.

Slutligen kan påminnas om att alla författningar ska vara allmängiltigt formulerade.⁴⁶ Författningar är därför mindre väl lämpade i situationer där regeringen exempelvis vill ge bidrag till försöksverksamhet i en viss utpekad kommun.

2.2 Regleringsbrev

Regleringsbrev är regeringsbeslut, vilka riktas till statliga myndigheter och innehåller anvisningar för användningen av ekonomiska medel.⁴⁷ Myndigheterna kan därvid instrueras att under mer eller mindre preciserade förutsättningar betala bidrag till kommuner. Ofta kompletterar regleringsbreven de grunder som angetts i förordningar och andra regleringsformer (se angående dessa nedan avsnitten 2.3–4). Det rör sig inte minst om ekonomiska ramar och utbetalningstekniska aspekter.

För att återknyta till ett tidigare nämnt bidrag: Man kan till exempel finna följande formulering i ett regleringsbrev till Socialstyrelsen:

”Av medlen ska 20 708 000 kronor utbetalas enligt förordningen (2001:638) om statsbidrag till utrustning för elektronisk kommunikation. Socialstyrelsen fördelar bidraget i början av varje kvartal med en fjärdedel av det beräknade statsbidraget för det löpande kalenderåret till landstingen eller kommunalförbund som förskriver sådan utrustning.”⁴⁸

Vidare uttalas att Socialstyrelsen också ska fördela 94 500 000 kronor till landstingen (motsvarande) på grundval av antalet invånare i respektive lands-

⁴⁵ Se ovan not 41 och 39.

⁴⁶ Se till exempel 1998/99:KU10 s. 47, Strömberg (ovan not 9) s. 38 ff. och Fredrik Sterzel: *Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi*, i: Eivind Smith – Olof Petersson (utg.): *Konstitutionell demokrati*, s. 90–121, på s. 100 f.

⁴⁷ Se Vilhelm Persson: *Regleringsbrev ur rättslig synvinkel*, FT 2011 s. 635–673.

⁴⁸ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Socialstyrelsen (regeringsbeslut 2011-11-24, S2011/10430/VS), avsnitt 4.1, villkor för anslag 4:3, ap. 1.

ting (motsvarande) den 31 december året före bidragsåret. Bidrag utges enligt riktlinjer som anges i prop. 1992/93:159 (bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321).⁴⁹ Styrelsen får utbetala högst 30 000 kronor mot faktura till Göteborgsregionens kommunalförbund för kostnader i samband med regionala konferenser om valfrihetsfrågor (LOV).⁵⁰ Ett annat exempel är att Kammarkollegiet ska använda 214 000 000 kronor till en förstärkt vårdgaranti i enlighet med 2011 års överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om fortsatta insatser för att förbättra patienters tillgänglighet till hälso- och sjukvård (regeringens beslut nr I:28 den 22 december 2010). Medlen ska utbetalas till landstingen enligt kommande regeringsbeslut.⁵¹

Till skillnad från vad som gäller för förordningar, behöver inte bestämmelser i regleringsbrev vara generellt utformade. De kan även vara inriktade på enskilda fall. Men givetvis kan regeringen inte godtyckligt besluta om bidrag, eftersom all offentlig verksamhet ska bygga på saklighet, opartiskhet och objektivitet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Alla regleringsbrev görs tillgängliga på Ekonomistyrningsverkets hemsida. I likhet med författningar är regleringsbrev därmed åtkomliga för såväl enskilda som kommuner. Regleringsbreven riktar sig emellertid primärt enbart till statliga myndigheter och presumeras inte som författningar bli allmänt kända. I linje med detta har både riksdagens konstitutionsutskott och regeringen uttalat att generella regleringar av bidrag till enskilda och andra bestämmelser som är av betydelse för allmänheten bör flyttas från regleringsbrev till förordningar.⁵² Generella villkor för bidrag till enskilda ska därför i princip framgå av författningar.

Möjligen förutsätts kommuner ha större kunskap om regleringsbrev än enskilda. Det kan i så fall tala för att det är mer godtagbart att använda regleringsbrev för reglering av bidrag till kommuner.⁵³ I vart fall förekommer det att sådana bidrag – och villkoren för dem – grundas direkt på regleringsbrev. En statlig myndighet ges då i uppdrag att till kommuner betala ut bidrag för vissa bestämda ändamål.

⁴⁹ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Socialstyrelsen, avsnitt 4.1, villkor för anslag 4:2, ap. 1.

⁵⁰ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Socialstyrelsen, avsnitt 4.1, villkor för anslag 5:1, ap. 11.

⁵¹ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende anslag 1:8 (regeringsbeslut 2011-10-27, S2011/9402/FS), avsnitt 4.1, villkor för anslag 1:8. ap. 3.

⁵² Se Persson (ovan not 47) s. 648 f. och 654, med vidare hänvisningar.

⁵³ Jfr dock 1998/99:KU10 s. 49, där bidrag till kommuner eventuellt jämfördes med bidrag till enskilda.

Liksom regleringsbreven i övrigt är beskrivningarna av bidragen ofta kortfattade. Exempelvis anges i ett regleringsbrev till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att en anslagspost

”ska användas för utbetalning av statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder, bl.a. för att anpassa Sverige till de effekter som följer av ett förändrat klimat, som utförs eller avses bli utförda, mot jordskred eller andra naturolyckor. Bidraget som beviljas från och med 1 januari 2010 får uppgå till högst 60 procent av åtgärdens bidragsberättigande kostnad.”⁵⁴

Ett annat exempel är att Strålsäkerhetsmyndigheten ska utbetala högst 4 000 000 kronor till bland andra, kommuner ”för att täcka kostnader i samband med hälsouppl ysnings om UV-strålningens risker”.⁵⁵

Mottagare och ändamål beskrivs i allmänhet koncist i regleringsbreven. Till skillnad från vad gäller bidrag som regleras i förordningar, berörs sällan frågor om återkrav eller överklagande.⁵⁶ Hur sådana frågor ska besvaras i avsaknad av uttrycklig reglering diskuteras nedan (avsnitt 3).

2.3 Regeringsbeslut

Bidrag kan regleras genom andra slags regeringsbeslut än sådana i form av förordningar och regleringsbrev. Liksom regleringsbrev kan sådana regeringsbeslut både vara generellt utformade och inriktade på något enskilt fall. Till skillnad från regleringsbreven publiceras emellertid sådana regeringsbeslut inte regelmässigt, vilket gör det svårt att överblicka vilka bidrag som finns.⁵⁷ Av de undersökta bidragen härrörde ett tiotal från sådana beslut. Särskilt vanliga förefaller besluten vara inom Socialdepartementets verksamhetsområde.

Beslut som inte ges i förordningsform formuleras naturlig nog inte som förordningstext, utan beskriver i löpande text bidragens bakgrund och mål. De krav på språklig koncentration som traditionellt ställs på författningstext

⁵⁴ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (regeringsbeslut 2011-06-09, Fö2011/947/SSK), villkor för anslag 2:2, ap. 2, första momentet.

⁵⁵ Se regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Strålsäkerhetsmyndigheten (regeringsbeslut 2011-09-15, M2011/3023/Ke), avsnitt 4.1, villkor för anslag 3:1, ap. 1.

⁵⁶ Jfr dock regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Socialstyrelsen (regeringsbeslut 2011-11-24, S2011/10430/VS), avsnitt 4.1, villkor för anslag 4:2, ap. 3. Där anges bland annat att en organisation som har fått statsbidrag är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning. Vidare anför s att om oriktiga uppgifter från sökanden är orsak till att bidraget felaktigt beviljats ska detta betalas tillbaka till Socialstyrelsen.

⁵⁷ Även kommuner kan ha svårt att orientera sig bland bidragssystemen. Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 77. Styrutredningen påpekade att fristående regeringsbeslut är svåra att hitta till och med för Regeringskansliet. Se SOU 2007:75 s. 248.

gäller inte i sådana fall. Besluten kan mer eller mindre ingående ställa upp villkor för bidragen, och redogöra för bakgrund och syfte. I fråga om författningstext skulle sådana beskrivningar få intas i förarbeten till författningen, men inte i själva författningstexten. Ofta är besluten emellertid ganska allmänt hållna.

Ett beslut kan till exempel röra ett projekt som syftar till att råda bot på bristen på läkare i psykiatri. Som ett led i projektet erbjuds läkare som söker allmäntjänstgöring inom två sjukvårdsdistrikt förlängd allmäntjänstgöring med en till tre månader inom psykiatri. De som antar erbjudandet ska erhålla en ersättning som motsvarar den som erhålls under en specialisttjänstgöring. Under de extra tjänstgöringsmånaderna ska såväl praktisk som teoretisk utbildning ges. Kurser ska anordnas som fördjupar studenternas kunskap i psykiatri. Klinisk handledning ska ges för att främja studentens möjlighet att tillgodogöra sig praktisk, klinisk kunskap. För fortsatt arbete inom ramen för detta projekt avser regeringen avsätta 21 500 000 kronor per år.⁵⁸

Liksom för bidrag som regleras i förordningar och regleringsbrev, innehåller andra regeringsbeslut i allmänhet bestämmelser om slutredovisning. Det tycks däremot inte vara vanligt att behandla frågor om återbetalning av bidrag eller överklagande. Någon gång har det dock skett.⁵⁹ Liksom avseende andra regleringsformer uppkommer därför frågor kring vad som gäller för sådana aspekter som inte regleras, vilket diskuteras nedan (avsnitt 3).

2.4 Överenskommelser

En annan form för reglering av bidrag till kommuner är överenskommelser mellan staten (eller regeringsföreträdare) och intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting (nedan SKL). Kommuner har inte partsställning i överenskommelserna, men syftet är trots detta att åstadkomma verkningar för kommunerna. Åtskilliga bidrag grundas på sådana överenskommelser. Omvänt är bidrag till kommunerna ofta en del av överenskommelser om

⁵⁸ Se regeringens uppdrag att utbetala projektmedel för satsning på förlängd tjänstgöring inom psykiatri för AT-läkare (regeringsbeslut 2008-06-18, S2008/4141/HS (delvis), S2008/4638/HS (delvis)), tillgängligt på Internet, <http://www.socialstyrelsen.se/statsbidrag/aktuellastatsbidrag/fordjupadpsykiatriutbildningfo> (2011-12-22). Flera andra exempel på regeringsbeslut finns tillgängliga på Socialstyrelsens webbplats, <http://www.socialstyrelsen.se/statsbidrag/aktuellastatsbidrag> (2011-12-22).

⁵⁹ Återbetalningsskyldighet tas uttryckligen upp i regeringens uppdrag att utbetala stimulansbidrag till kommuner och landsting för insatser inom vård och omsorg om äldre personer (regeringsbeslut 2011-03-24, S2010/1791/FST (delvis), S2011/3354/FST (delvis), tillgängligt på Internet, <http://www.socialstyrelsen.se/statsbidrag/aktuellastatsbidrag/kommunerochlandstingforvardoch> (2011-12-22).

åtgärdspaket inom olika områden.⁶⁰ Även denna regleringsform tycks användas oftare av Socialdepartementet än av andra departement.⁶¹ En av de mest omfattande överenskommelserna är den i princip årliga Dagmaröverenskommelsen, som syftar till att stimulera olika former av utvecklingsarbete i hälso- och sjukvården.⁶²

Liksom de regeringsbeslut som behandlades i förra avsnittet, innehåller överenskommelserna relativt fritt formulerade beskrivningar av målsättningar för bidragen. Där preciseras belopp och skyldigheter att redovisa bidragens användning. Exempelvis kan krävas att:

”Hälso- och sjukvården i landstinget ska implementera sjukskrivningsprocessen i ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet (i enlighet med SOSFS 2005:12). Ledningssystemet för sjukskrivningsprocessen ska även omfatta tillämpningen av det försäkringsmedicinska beslutstödet. Under 2010 ska landstinget ha utarbetat ett ledningssystem på vårdgivarnivå och under 2011 ska landstinget ha utarbetat ett ledningssystem på verksamhetsnivå.”⁶³

Återbetalningsskyldighet och möjligheter till överklagande behandlas inte.

I överenskommelserna är det vanligt med avslutande formuleringar såsom exempelvis:

”Överenskommelsen blir giltig när den godkänts av regeringen och av Sveriges Kommuner och Landstings styrelse”.

Ibland läggs dessutom till förutsättningen att riksdagen ska ställa erforderliga medel till regeringens förfogande.⁶⁴

Användningen av ord som ”giltig” kan tyda på att överenskommelserna är tänkta att ha rättslig verkan. Det kan härvid konstateras att såväl organisationen SKL, som medlemskommunerna är rättssubjekt som är fristående från

⁶⁰ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 31 och 40.

⁶¹ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 38 ff.

⁶² Regeringen har gjort Dagmaröverenskommelsen för 2011 tillgänglig på Internet, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/88/93/c4a48e93.pdf>.

⁶³ Se överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om insatser för en kvalitetssäker och effektiv sjukskrivningsprocess åren 2010–2011, <http://www.samverkanvg.se/upload/Samverkan%20VG/Samverkan/FK%20och%20VG-regionen/%C3%96K%202010-2011.pdf> (2011-12-22). Jfr regleringsbrevet för budgetåret 2011 avseende Försäkringskassan (regeringsbeslut 2011-12-01, S2011/9483/SF S2011/10512/VS (delvis)), avsnitt 3 och avsnitt 4.1, villkor för anslag 1:6, ap. 1. Där ges Försäkringskassan i uppdrag att ha hand om uppföljning och utbetalning av sjukskrivningsmiljarden.

⁶⁴ Se till exempel den ovannämnda överenskommelsen, skr. 2002/03:51 s. 22 och överenskommelsen mellan Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting om stöd till de personer som vårdar eller stödjer närstående, tillgänglig på Internet, http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=482d67ba-a0ab-49fa-b564-bea14c3b7cd4 (2011-12-22).

staten. Regeringen har också möjlighet att för staten ingå rättsliga förpliktelser.⁶⁵ Därmed är det i princip möjligt att överenskommelserna ska betraktas som bindande avtal och kanske rentav civilrättsliga sådana. Detta skulle kunna leda till att allmän domstol skulle kunna få pröva hur parten uppfyller avtalet.

I en undersökning av Statskontoret framhålls dock att överenskommelserna inte är juridiskt bindande dokument⁶⁶ och att SKL inte kan sluta juridiskt bindande avtal å enskilda kommuners vägnar.⁶⁷ Statskontoret påpekar visserligen att det har blivit vanligare att SKL administrerar bidrag.⁶⁸ Därvid är det tänkbart att organisationen kan vilja göra en överenskommelse med staten gällande för egen del. Statskontorets undersökning tyder dock på att parterna inte har för avsikt att överenskommelserna ska vara juridiskt bindande.

Ur konstitutionell synvinkel kan påminnas om att regeringsformen tydliggör att det är riksdagen som bestämmer över statens inkomster och utgifter (9 kap. 1 och 7 §§). Enligt 9 kap. 8 § andra stycket får regeringen inte utan att riksdagen har medgett det göra ekonomiska åtaganden för staten. Av 6 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) framgår också att regeringen inte utan vidare får binda staten att betala ut bidrag under framtida budgetår. Avtals giltighet och skadeståndsskyldighet vid avtalsbrott är beroende av om myndighetens motpart är i god eller ond tro.⁶⁹ Det torde vara svårt för en organisation som SKL att hävda att den är i god tro om regeringen skulle sluta överenskommelser som strider mot regeringsformen.

Mot denna bakgrund förefaller överenskommelsernas verkan i grunden vara mer politisk än rättslig. Visserligen kan inte uteslutas att överenskommelserna i någon situation medför civilrättsliga konsekvenser, men det skulle föra alltför långt att utreda detta här. Däremot kan konstateras att överenskommelserna genom hänvisningar i regleringsbrev eller andra regeringsbeslut blir bindande för de statliga myndigheter som ska ha hand om utbetalningen av bidragen.⁷⁰ Då uppkommer samma situation som när bidrag annars regleras av regeringsbeslut. Överenskommelserna behandlas därför inte separat nedan.

Förutom överenskommelser med SKL, kan det även förekomma överenskommelser som ingås direkt mellan statliga myndigheter och kommuner.

⁶⁵ Angående statens bundenhet av avtal som statliga myndigheter ingått se SOU 1994:136 s. 249 ff. Se även Sterzel (ovan not 46) s. 110 f.

⁶⁶ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 11, 32, 51 och 65.

⁶⁷ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 50 och 60.

⁶⁸ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 81, jfr s. 60.

⁶⁹ Se Tom-Erik Madell: *Det allmänna som avtalspart*, Stockholm 1998, s. 347 ff.

⁷⁰ Se Persson (ovan not 47) s. 658 ff.

Vissa bidragssystem förutsätter uttryckligen sådana överenskommelser.⁷¹ Mer eller mindre uttalade överenskommelser kan säkert ingås även i samband med andra bidrag. Det kan inte uteslutas att överenskommelserna – åtminstone ibland – är juridiskt bindande och att bidragen i så fall kan få en civilrättslig dimension vid sidan om den förvaltningsrättsliga. I så fall är det möjligt att bakomliggande regeringsbeslut ses som en del av överenskommelserna och får längre gående rättsverkningar än annars skulle tilläggas besluten.⁷² Det har emellertid inte varit möjligt att analysera något sådant avtal inom ramen för arbetet med denna artikel. Även i övrigt skulle det leda alltför långt att här försöka utreda eventuella civilrättsliga konsekvenser. I stället fokuserar diskussionen nedan på den förvaltningsrättsliga beslutssituationen. Här kan enbart kort påminnas om att kommuner inte i ond tro göra gällande avtal som går utöver myndigheternas kompetens. Myndigheter har emellertid i princip inte möjlighet att genom avtal genomdriva mer genomgripande åtgärder jämfört med om myndigheterna fattar ensidiga beslut.⁷³ Mer allmänt framstår det som oklart i vad mån det är möjligt att dra paralleller till civilrättsliga principer i sådana här situationer. Måhända är det lämpligare att – i likhet med många europeiska länder – i stället tänka sig en särskild kategori offentligrättsliga avtal.

3. Betydelse av form och formulering

I föregående avsnitt gavs exempel på att bidrag till kommuner kan regleras i olika former av beslut och att bidragsvillkor kan ges varierande utformning. Ur juridisk synvinkel inställer sig frågan i vad mån beslutsformer och villkors utformning medför skilda rättsverkningar. Frågor uppkommer särskilt om regleringen är ofullständig, det vill säga när det saknas uttrycklig reglering av vissa aspekter. Sådana frågor diskuteras i detta avsnitt.

Generellt sett kan skiljas mellan rättsverkan innan och rättsverkan efter det att beslut har fattats om ett bidrag. Redan på förhand kan exempelvis det ekonomiska läget eller regeringens prioriteringar förändras, så att staten vill dra

⁷¹ Se 8 § förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området och 2 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Att avtal sluts direkt med landsting framgår också av prop. 2011/12:1 utgiftsområde 16, anslag 2:72 (ersättning för klinisk utbildning och forskning).

⁷² Jfr Håkan Strömberg: Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, Lund 1949, särskilt s. 251 ff.

⁷³ Se Madell (ovan not 69) s. 22 ff. och Vilhelm Persson: Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, Lund 2005, s. 166 ff. med vidare hänvisningar. Jfr Rune Lavin: Återbetalning av socialersättning, Stockholm 1986, s. 45 f.

in ett bidrag eller försämbra villkoren för det. Givetvis får inte en utbetalande myndighet utan särskild instruktion på egen hand göra dessa bedömningar. Naturligtvis kan det också finnas ett starkt politiskt motstånd mot sådana förändringar. Det lär i vart fall alltid leda till kritik från kommuner och politiska motståndare om inte löften om bidrag uppfylls. Vidare kan det så klart uppkomma betydande praktiska problem om kommuner har börjat inrätta sig efter bidrag som har förebådats. Ur strikt rättslig synvinkel bör det emellertid enligt min mening vara möjligt för riksdagen och regeringen att ändra ramarna för bidrag som grundas enbart på regleringsbrev eller andra regeringsbeslut. Rättsligt sett riktar sig sådana beslut primärt internt till statsorganisationen.⁷⁴

Angående bidrag till enskilda har framhållits att jämfört med regleringsbrev skapar förordningar större stabilitet, långsiktighet och förutsebarhet, vilket är av stor vikt för att bidragsmottagare ska kunna planera sin verksamhet.⁷⁵ Detta kan tala för att det finns ännu större anledning att undvika överraskande förändringar angående bidrag som regleras i förordningsform. Det förekommer emellertid att även förordningar ändras i snabb takt. Egentligen finns i princip inte heller något rättsligt hinder mot att förordningar revideras utan särskild förvarning.⁷⁶

Om regeringen eller en myndighet i efterhand vill ändra ett beslut om tilldelning av bidrag uppkommer en annan situation. Bakgrunden kan exempelvis vara att myndigheten av misstag har råkat bevilja ett för stort belopp. Oavsett i vilken form bidraget har reglerats, är bidragsbeslutet ett gynnande förvaltningsbeslut. Sådana kan inte utan vidare återkallas eller ändras ensidigt.⁷⁷

Vad gäller bidrag till kommuner står inte ett enskilt intresse mot det allmännas. Ytterst uppkommer i stället frågan om kommunens befolkning eller hela Sveriges befolkning ska drabbas av en myndighets felaktiga beslut. Regeringen berörde en näraliggande situation i samband med systemen för kommunalekonomisk utjämning. Därvid konstaterades att systemen var statsfinansierat neutrala. Om en kommun, på grund av felaktigheter i beräkningarna, hade tilldelats för lite pengar medförde det att övriga kommuner hade

⁷⁴ En liknande slutsats drogs angående tjänsteföreskrifter. Se Ole Westerberg: Om rättskraft i förvaltningsrätten, Stockholm 1951, s. 32.

⁷⁵ Jfr prop. 2009/10:55 s. 144 f.

⁷⁶ Sådana beslut gäller framåtverkande. För övrigt finns dessutom större möjligheter att genomföra retroaktiva åtgärder inom förvaltningsrätten än inom straffrätten. Se Fredrik Sterzel: Legalitetsprincipen, i: Lena Marcusson (utg.): Offentligrättsliga principer, Uppsala 2006, s. 43–69.

⁷⁷ Se angående beslut av förvaltningsmyndigheter till exempel Håkan Strömberg – Bengt Lundell: Allmän förvaltningsrätt, 25 uppl., Malmö 2011, s. 76 f. och SOU 2010:29 s. 564 ff. I Nils Herlitz: Föreläsningar i förvaltningsrätt III, Stockholm 1949, s. 359 avvisas särskilt möjligheten att ställa upp villkor när ett beslut redan har fattats.

fått för mycket. Därför konstaterades att rättelse av fel för samtliga berörda kommuner i enlighet med gällande principer om förvaltningsbesluts rättskraft endast kunde ske innan besluten om bidragens och avgifternas storlek hade expedierats.⁷⁸ Regeringen tycks därför utgå från att förvaltningsbeslut ska ha samma rättsverkan gentemot kommuner som gentemot enskilda. Är det verkligen så, skulle det ge kommuner ett starkt skydd mot att bidragsbeslut i efterhand ändras till kommunernas nackdel.

I detta sammanhang bör emellertid noteras att regeringen inte är rättsligt bunden av förvaltningslagen (jfr 1 §), låt vara att regeringen i allmänhet väljer att upprätthålla den standard som föreskrivs i lagen. Åtskilliga av bestämmelserna i förvaltningslagen gäller dessutom endast vid myndighetsutövning mot enskilda. Därför finns det visst utrymme för flexibilitet avseende beslut om kommunala bidrag, särskilt när beslut fattas av regeringen.

Regleringen av bidrag omfattar ofta bestämmelser om möjligheter för beslutande förvaltningsmyndigheter att ställa upp villkor (avsnitt 3.1), om insyn och redovisning (avsnitt 3.2), om möjligheter till återkrav (avsnitt 3.3) samt om överklagande (avsnitt 3.4). Eftersom det är aspekter som ofta regleras, uppfattas de uppenbarligen som betydelsefulla.⁷⁹ Därför diskuteras i detta avsnitt vilka konsekvenser det får om dessa aspekter lämnas oreglerade.

3.1 Villkor från förvaltningsmyndigheter

Oavsett vilken rättslig form som används för reglering av statsbidrag till kommuner, förekommer det att myndigheter under regeringen ges i uppgift att bestämma närmare villkor. Regleringen av bidragen kan därmed konkretiseras i flera olika steg. Regeringen kan lägga fast huvuddragen och överlämna mer detaljerade aspekter åt underlydande myndigheter, vanligtvis de myndigheter som har ansvar för att besluta om tilldelning eller utbetalning av bidragen.

Regeringen får – som ovan (avsnitt 1) har framgått – på egen hand besluta om föreskrifter för bidrag så länge den håller sig inom de ekonomiska ramar som riksdagen har ställt upp. Även om vissa bidragsvillkor inte upplevs som odelat positiva för mottagaren anses också sådana villkor vara en del av i grunden gynnande regler. Därmed omfattar regeringens restkompetens exempelvis

⁷⁸ Se prop. 2005/06:7 s. 16. Jfr 20 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

⁷⁹ I Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 91 ff. identifieras ett större antal typfall av krav och villkor (avseende hur bidragen får användas, krav på redovisning, krav på ansökan, krav på medfinansiering och återkrav). Det är inte möjligt att inom ramen för denna artikel behandla alla dessa typfall. Här tas de aspekter upp som förefaller ge upphov till flest juridiska frågor. Eventuellt ges därmed även någon ledning avseende övriga aspekter.

bestämmelser om återbetalning av bidrag.⁸⁰ Regeringen får också bemyndiga myndigheter att meddela närmare föreskrifter (8 kap. 11 § regeringsformen). Efter den senaste reformen av regeringsformen står det klart att bemyndiganden att utöva normgivningsmakt måste ges i form av lag eller förordning (8 kap. 1 § andra stycket regeringsformen).

Ovan (avsnitt 2.1) framgick att det inte är ovanligt att sådana bemyndiganden finns i förordningar om bidrag. Då anges ofta att den ansvariga myndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

Utan bemyndigande har myndigheter inte kompetens att besluta om föreskrifter.⁸¹ Med tanke på detta har till exempel Justitieombudsmannen (JO Ragnemalm) uttalat att (dåvarande) Universitets- och högskoleämbetet inte utan författningsstöd kunde använda högskoleprovet som ett obligatoriskt urvalsinstrument för antagning till en högskoleutbildning. Provet var nämligen avgiftsbelagt.⁸²

Det finns emellertid regeringsbeslut som har förutsatt att myndigheter har en implicit rätt att besluta om villkor även om ett explicit bemyndigande skulle saknas.⁸³ Med tanke på vad som numera gäller för normgivningsbemyndiganden kan myndigheternas beslut om villkor inte utan vidare anses utgöra föreskrifter. Därför uppkommer frågan, om myndigheternas beslut i så fall anses ha någon annan rättslig karaktär än föreskrifter.⁸⁴ Möjligen ska besluten ses som formellt icke förpliktande interna råd eller rekommendationer för ärendehandläggning,⁸⁵ eller som beslut i enskilda ärenden (låt vara att besluten riktas till en vid krets av adressater). Sådana råd och rekommendationer är inte föreskrifter, och skulle därför kunna beslutas utan normgivningsbemyndigande.

Vad gäller bidrag till privata organisationer uttalas i en promemoria från Finansdepartementet att den utbetalande myndigheten ska träffa en överenskommelse med mottagaren om förutsättningarna, till exempel angående villkor, användning och återrapportering. Det sägs vara viktigt att mottagaren

⁸⁰ Se ovan not 9.

⁸¹ Se till exempel RÅ 1997 ref. 50, prop. 1983/84:119 s. 7 samt SOU 2004:23 s. 208 och 253. Se vidare Vilhelm Persson: Intern normgivning efter myndighetsförordningen, FT 2009 s. 233–245.

⁸² Se JO 1988/89 s. 355, särskilt på s. 356 f. och Strömberg (ovan not 9) s. 161.

⁸³ Så har exempelvis uttryckligen skett i uppdraget att utbetala bidrag till kommuner och landsting för att förstärka kompetensen bland personals om i sitt arbete kommer i kontakt med personer med psykisk sjukdom eller psykisk funktionsnedsättning (regeringsbeslutet 2009-02-26, S2006/9394/HS (delvis), S2007/5554/HS (delvis)).

⁸⁴ I den mån det tidigare givits bemyndiganden i annan form gäller de fortfarande enligt femte punkten i övergångsbestämmelserna till reformen av regeringsformen.

⁸⁵ Jfr angående tjänsteföreskrifter Persson (ovan not 47) s. 660.

accepterar förutsättningar, eftersom ensidiga beslut av myndigheter eller regeringen inte har direkta rättsverkningar utanför den statliga sektorn. Därför bedöms det vara lämpligt att regleringsbrev anger huvudpunkterna i de överenskommelser som regeringen vill att myndigheten ska träffa.⁸⁶ Uttalandet tycks utgå från att överenskommelser är nödvändiga och att myndigheter kan ingå sådana utan något särskilt bemyndigande. Paralleller kan måhända härvid ibland dras till det generella bemyndigande som myndigheter har att ingå ekonomiska förbindelser som behövs för den löpande verksamheten.⁸⁷

Även när överenskommelser och uttryckliga bemyndiganden saknas, har myndigheter emellertid ansetts ha vissa generella möjligheter att förena sina beslut med villkor. Detta är visserligen inte möjligt om förutsättningarna för beviljande av bidrag är helt författningsreglerade. När myndigheter har ett utrymme att göra diskretionär prövning torde de emellertid kunna ställa upp villkor för beviljande, däribland återkallelseförbehåll.⁸⁸

Som nedan framgår (avsnitt 3.3) får en utbetalande myndighet enligt min mening i vissa fall återkräva utbetalda bidrag, även om detta inte angivits i beslutet. I den mån det är möjligt, bör myndigheterna inte vara förhindrade att upplysa om detta i besluten.

Sammantaget kan konstateras att regeringen i förordningsform kan delegera till myndigheter att besluta om föreskrifter med villkor för bidragsbeslut. Även annars har myndigheter emellertid i viss mån kompetens att ställa upp villkor vid tilldelning av bidrag till kommuner. Gränserna för denna kompetens är emellertid inte helt tydliga. Därför kan det inte uteslutas att kompetensen i någon mån utvidgas när myndigheter i annan form än förordningar ges i uppdrag att bestämma villkor. Det förefaller emellertid oklart när så skulle kunna vara fallet och vilka gränser som i så fall skulle finnas för en sådan utvidgad kompetens. En konkret följd av bestämmelser som ger myndigheter i uppdrag att besluta om villkor är att myndigheterna åläggs att formulera sådana villkor; myndigheterna får alltså inte agera fritt i dessa situationer. Till stor del förefaller sådana bestämmelser emellertid fungera som påminnelse och upplysning om myndigheternas kompetens, vilket kan säkerställa att de och bidragsmottagarna förstår myndigheternas roll.

⁸⁶ Se Finansdepartementets promemoria Regleringsbrev och andra styrdokument för 2011 s. 40.

⁸⁷ Se 17 § anslagsförordningen (2011:223) samt SOU 1994:136 s. 46 f. och 151 f.

⁸⁸ Se Strömberg – Lundell (ovan not 77) s. 73 f. och Trygve Hellners – Bo Malmqvist: Förvaltningslagen, 3 uppl., Stockholm 2007 s. 361. Se äldre och mer utförligt Reuterskiöld (ovan not 11) s. 221 ff., Herlitz (ovan not 77) s. 384 f., Halvar G.F. Sundberg: Allmän förvaltningsrätt, Stockholm 1955, s. 164 f. samt Westerberg (ovan not 74) s. 430 ff.

3.2 Redovisning

Det uppfattas nog ofta som naturligt att en kommun som har fått ett specialdestinerat bidrag för ett visst ändamål i efterhand genom mer eller mindre utförlig redovisning informerar den bidragsgivande myndigheten att bidraget använts för just detta ändamål. Som redan nämnts, finns också bestämmelser om återrapportering för majoriteten av specialdestinerade bidrag,⁸⁹ även om innehållet varierar avsevärt mellan de olika bidragen. För en del bidrag saknas emellertid uttryckliga bestämmelser.

När explicita regler om redovisning väl har förts in i en förordning är det uppenbart att kommunerna ska rätta sig efter dessa. I övrigt är läget inte lika tydligt. Det finns här anledning att skilja mellan sådana bidrag som utbetalas i efterskott och sådana som utbetalas i förskott.

När bidrag betalas i *efterskott* – för att täcka kommunala utgifter – är det naturligt att kommuner visar vilka utgifter de har haft.⁹⁰ Bidragen har i så fall närmast karaktär av ersättning för uppdrag, och den för bidragsbeslutet ansvariga myndigheten bör rimligen kunna kräva underlag som visar att uppdragen verkligen har utförts.

Kammarrätten i Sundsvall har berört ansvarsfördelningen mellan bidragsgivande myndighet och bidragstagande kommun i ett mål angående ersättning för asylsökande. Domstolen anförde i sitt avgörande att kommuner och landsting är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för bedömningen av deras rätt till ersättning, men om uppgifter inte självmant lämnas in bör Migrationsverket begära in det beslutsunderlag som erfordras för ett slutligt beslut i ärendet.⁹¹

Enligt min mening är det rimligt att kommunerna även avseende andra bidrag som utbetalas i efterskott ska förtydliga, precisera och eventuellt styrka sina utgifter. Ansvariga myndigheter måste dock ge tillfälle till sådana förtydligande åtgärder om det skulle behövas.

Vad sedan gäller bidrag som ges i *förskott*, alltså för åtgärder som kommuner ska göra i framtiden, uppkommer en något mer komplex situation. I föregående avsnitt framgick att myndigheter som beslutar om bidrag i viss mån har möjlighet att villkora sina beslut. Denna möjlighet bör enligt min mening

⁸⁹ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 93, jfr s. 98.

⁹⁰ Så har tydligt ansetts vara fallet i regeringens beslut den 10 juni 1993 i ärendet Fi92/3560/F/4 och bakomliggande myndighetsbeslut. Boverket anförde där att det ankom på kommunen att styrka att den hade haft sådana förluster som berättigade till ersättning. Se även regeringens beslut den 26 maj 1994 i ärendet Fi93/5379/FM/0 och den 4 juni 1992 i ärendet Ku91/342/IP.

⁹¹ Se dom den 19 augusti 2009 i mål nr KamR 3368-08. Jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 20 oktober 2010 i mål nr KamR 462-10, där det konstaterades att föräldrabalken inte angav vilken form beslut från överförmyndaren skulle ha och att det därför inte kunde krävas ett skriftligt underlag med ett uttalat godkännande av de utlägg som kommunen ville ha ersättnings för.

kunna utnyttjas för att förena beslut om beviljande av specialdestinerade bidrag med krav på redovisning av beviljade bidrags användning.⁹²

Tänkbart är också att redovisningsfrågan överhuvudtaget inte berörs vare sig i bidragsföreskrifter eller i beslut om bidrag. Exempelvis skulle det kunna förekomma att ett bidrag har sin grund i ett regleringsbrev och att detta anger att redovisning ska lämnas. Om den ansvariga myndigheten trots detta av någon anledning inte kräver redovisning i ett bidragsbeslut kan myndigheten i efterhand vilja ställa sådana krav.

Som ovan nämnts, uttalas i en promemoria från Finansdepartementet att utbetalande myndigheter ska träffa överenskommelser med mottagare om återrapportering, eftersom ensidiga beslut av myndigheter eller regeringen inte skulle kunna ha direkta rättsverkningar utanför den statliga sektorn. Detta tyder på att kommuner inte kan avkrävas redovisning enbart på grund av bestämmelser i regleringsbrev.⁹³ Rimligtvis kan i så fall inte heller andra regeringsbeslut, vilka direkt riktar sig till regeringens myndigheter men indirekt avser kommuner, göras gällande gentemot kommuner.

Mot denna bakgrund uppkommer frågan om myndigheter har någon generell kompetens att begära redovisning i efterhand. Å ena sidan kan den ansvariga myndigheten även här ha ett berättigat intresse att kontrollera att bidraget används på rätt sätt. Å andra sidan kan krav på redovisning föra med sig betydande administrativa kostnader.⁹⁴ Därför skulle ett sådant krav kunna innebära att myndigheten i efterhand förenar ett gynnande förvaltningsbeslut med villkor och därmed ändrar det i betungande riktning. Som framgick inledningsvis i detta avsnitt är det i princip inte tillåtet att i efterhand försämma villkoren för gynnande beslut. Men denna princip lär i praktiken inte vålla några större bekymmer, eftersom offentlighetsprincipen och reglerna kring kommunal revision ger goda möjligheter till insyn i hur kommuner agerar.

⁹² I detta sammanhang uppkommer också frågan hur omfattande redovisning som kan krävas. Det är inte möjligt att här ge något tydligt svar på denna. Generellt sett får konstateras att det måste göras en avvägning mellan behovet av kontroll och strävan att begränsa de administrativa kostnaderna. Jfr Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 78 f. Det bör därför inte slentrianmässigt krävas omfattande redovisning. I prop. 2009/10:55 s. 162 f. presenteras vissa principer som vägledning för krav på redovisning och återrapportering av bidrag till privata organisationer. Dessa principer kan säkert fungera som en utgångspunkt även för bidrag till kommuner. Typiskt sett bör det dock finnas mindre anledning att kräva särskilda åtgärder för att kontrollera kommuners medelanvändning, eftersom den även kontrolleras i annan ordning. Som jämförelse kan här även nämnas att i regeringsbesluten angående förordningen (2005:376) om stöd till kommuner för kompetensutveckling anges tidsgränser för del- och slutredovisningar, att statistik ska föras baserat på aktivitet, yrkeskategori och kön samt att revisorsintyg kan komma att begäras in.

⁹³ Jfr angående regleringsbrevs rättsverkningar gentemot enskilda Persson (ovan not 47) s. 662 ff.

⁹⁴ Se till exempel Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 78 f., SOU 2007:75, särskilt s. 141 samt Statskontoret 2007 (ovan not 1) s. 102 och 109 f.

3.3 Återkrav

Översikten i avsnitt 2 visade att de flesta förordningar om bidrag till kommuner innehåller regler om återbetalning. Dessa regler har varierande utformning,⁹⁵ men uppbyggs av en gemensam grundtanke: Den bidragstagande kommunen blir skyldig att betala tillbaka bidrag som tagits emot eller använts felaktigt. När det finns sådana bestämmelser är det förhållandevis tydligt vad som gäller för återbetalning.

På motsvarande sätt som när det gäller krav på redovisning, bör bidragsbeviljande myndigheter ha möjlighet att förena beslut om bidrag med villkor om återkrav. Men inte heller avseende återbetalning kan bestämmelser i regleringsbrev och liknande regeringsbeslut göras direkt gällande med rättsverkningar gentemot kommuner. Det är för övrigt också ovanligt att bestämmelser om återkrav finns när bidrag regleras i sådana beslut. Frågan uppkommer därför vilka möjligheter en myndighet har att kräva åter utbetalade bidrag om detta inte berörs i någon förordning, eller i beslut om tilldelning eller utbetalning av bidrag.

Med tanke på att regeringen – som ovan nämnts – stött sig på allmänna förvaltningsrättsliga principer vid ändring av bidragsbeslut, är det naturligt att här göra en jämförelse med vad som gäller för återbetalning av bidrag till enskilda. I JO 1989/90 s. 293 konstaterades att det i allmänhet inte var möjligt att återkalla gynnande förvaltningsbeslut, såsom beslut om bidrag. Justitieombudsmannen konstaterade dock att beslut kunde återkallas om mottagaren hade lämnat felaktiga uppgifter. Av detta tycks ombudsmannen dra slutsatsen att det också var möjligt att kräva åter bidrag som betalats på grund av sådana uppgifter. Ombudsmannen kommenterade därvid inte det faktum att det saknades uttryckligt författningsstöd för återbetalning.

Justitieombudsmannens beslut tyder på att en myndighet har rätt att kräva tillbaka bidrag som har betalats ut på grund av att kommuner lämnat felaktiga uppgifter. Som jämförelse kan nämnas regeringens beslut Ju2003/274/IM den 12 juni 2003, vilket rörde en kommun som av allt att döma hade lämnat korrekta uppgifter till Migrationsverket. Verket betalade emellertid trots det ut bidrag för kostnader som egentligen inte täcktes av den aktuella bidragsförordningen. Regeringen konstaterade att förordningen endast reglerade återbetalning på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter och att kommunen därför inte behövde betala tillbaka det mottagna.

Många av de förordningar som reglerar specialdestinerade bidrag innehåller emellertid även bestämmelser om återkallelse på andra grunder än felaktiga uppgifter. Exempelvis kan ett bidrag återkrävas om det inte använts för

⁹⁵ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 94, jfr s. 98 f.

avsett ändamål, om inte villkor i bidragsbeslutet följts eller om inte redovisning lämnats.⁹⁶

I detta sammanhang kan framhållas att det ibland är fullt naturligt att bidrag som betalas ut för framtida kommunal verksamhet inte används precis som planerat vid utbetalningen. Nya omständigheter kan ha tillkommit eller det kan ha förelegat missförstånd.

Frågan uppkommer därför om andra grunder än vilseledande uppgifter kan ge upphov till återbetalningsskyldighet.

Vad gäller bidrag till enskilda har sociala ersättningar uppmärksamats mest i litteraturen. Därvid har det inte ansetts självklart att felaktigt utbetalda bidrag alltid kan krävas tillbaka. Visserligen har noterats att det enligt den civilrättsliga principen om *condictio indebiti* finns stöd för återkrav. Principen innebär att det finns viss rätt att återkräva felaktiga betalningar, inte minst när de beror på rena misstag. Samtidigt har emellertid framhållits att flera olika faktorer spelar in vid tillämpningen av principen. Exempelvis nämns god tro hos mottagaren, betalarens beteende och omständigheten att de utbetalade medlen har förbrukats. Vidare har anförts att principen inte är författningsreglerad, vilket medför att gränserna för tillämpningen är något osäker. Därför bedöms uttrycklig reglering ge större möjligheter till återkrav.⁹⁷

På dessa resonemang bygger de särskilda reglerna om förutsättningarna för återkrav av sociala ersättningar. Sådana regler är vanligt förekommande.⁹⁸ Det samma gäller även andra slags bidrag till enskilda.⁹⁹ Visserligen finns – som framgick i avsnitt 2.1 – undantag, och reglernas utformning varierar kraftigt.¹⁰⁰ Men uppenbart är att regeringen nästan alltid har ansett det vara säkrast att explicit reglera frågan om återbetalning.

Mot denna bakgrund kan det förefalla vara osäkert i vad mån bidrag till kommuner kan återkrävas utan uttrycklig reglering eller återtagandeförbehåll i bidragsbeslut. Enligt min mening är det emellertid rimligt att ställa högre krav på kommuner än enskilda. Kommuner – vilka har beskattningsrätt – har större och mera stabila resurser än enskilda och får därmed antas ha mindre

⁹⁶ Se till exempel 41 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktmottagande m.m., 10 § förordningen (2005:1093) om bidrag till sysselsättningsåtgärder inom kultursektorn och 7 § förordningen (1997:1322) om bidrag till kommunal energirådgivning.

⁹⁷ Se SOU 2009:6 s. 109 och Lavin (ovan not 73) s. 40 f., jfr s. 41 ff. angående det näraliggande institutet obehörig vinst.

⁹⁸ Se SOU 2009:6 s. 183 f. Utredningen lämnar förslag till en mer enhetlig lag, som dock inte innefattar ersättning till kommuner. Se särskilt s. 186 f.

⁹⁹ Jag har undersökt ett 70-tal bidragsförfattningar, varav närmare 80 procent innehöll regler om återbetalning.

¹⁰⁰ Se SOU 2009:6 s. 183 f.

behov av rättsskydd.¹⁰¹ Som tidigare nämnts, står dessutom två allmänna intressen – kommunens och statens – mot varandra. Bedömning enligt såväl förvaltningsrättsliga principer som principen om *condictio indebiti* bör därför ofta ge vid handen att kommuner ska betala tillbaka bidrag som inte använts på rätt sätt. Helt oberoende av sådana överväganden, är det emellertid givetvis alltid säkrast att eventuella möjligheter till återkrav anges uttryckligen i den grundläggande regleringen för ett specialdestinerat bidrag eller i beslutet om tilldelning respektive utbetalning av sådana bidragsmedel.

3.4 Överklagande

Kommuner som får avslag på ansökningar om bidrag är inte alltid nöjda med ett sådant resultat och kan vilja överklaga, för att få till stånd en överprövning av avslagsbeslutet. Som redan framgått behandlar flertalet bidragsförordningar frågan om överklagande. I majoriteten av dessa förordningar har överklaganden uteslutits, bara undantagsvis anges möjligheter till överprövning.

Sökningar i rättsdatabaser visar att kommuner ibland har utnyttjat möjligheter att överklaga till domstol eller att begära ett särskilt regeringsbeslut. En genomgång av ett trettioital beslut som regeringen fattat med anledning av överklaganden¹⁰² visar anmärkningsvärt ofta att kommuner helt enkelt hade lämnat in sina ansökningar om bidrag för sent. I sådana fall hade kommunerna inte någon framgång. Men det förekommer också åtskilliga fall som rör tolkningen av bidragsförordningar. Exempelvis kan kommuner vilja ha prövat om kostnad för skolskjuts för en asylsökande särskoleelev är en sådan extraordinär kostnad som berättigar till ersättning, om åtgärder för vattenförsörjning ska ses som räddningstjänstkostnader eller om tolktjänster ska anses vara vårdkostnader.¹⁰³ I de flesta fall stod myndigheternas avslagsbeslut fast, men i ungefär 20 procent av regeringsbesluten och i nästan alla domstolsavgörandena hade kommunerna framgång.

¹⁰¹ Jfr regeringens beslut den 16 februari 2006 i ärendet Ju2005/5176/IM, där en kommun förutsattes känna till en förordningsreglerad begränsning av ansökningstiden, även om begränsningen inte nämndes i Integrationsverkets beslut. Jfr också regeringens beslut den 12 mars 1998 i ärendet FO95/1947/CIV. I det fallet fanns motstridiga minnesanteckningar hos Räddningsverket avseende hur mycket ersättning som skulle betalas ut till en kommun, med kommunen fick det lägre ersättningsbeloppet.

¹⁰² Besluten rör olika författningar och påträffades genom en sökning i Regeringskansliets diarium. De flesta beslut som påträffades där undersöktes, men för ärendetyper med många beslut gjordes ett representativt urval. Undersökningsunderlaget reducerades sedan något genom att ca 10 procent av de beslut som begärdes utlämnade saknades hos arkivmyndigheten Riksarkivet.

¹⁰³ Se RÅ 2007 ref. 14, dom av Länsrätten i Värmlands län den 20 april 2007 i mål nr RK 4417/06 respektive beslut av regeringen den 18 november 1993 i ärende Ku93/2721/IP.

Liknande tolkningsfrågor torde kunna uppkomma angående de flesta bidrag. Detta talar för att det kan fylla en funktion att tillåta överklaganden. Överklagandens roll kommenterades av Asylmottagningsutredningen vad gällde beslut om ersättning till kommuner för flyktmottagande. Utredningen menade dels att det fanns mindre behov av att överklaga bidragsbeslut om bidraget beräknades efter schabloner i stället för efter faktiska kostnader, dels att så få beslut överklagades att överklagandemöjligheten inte verkade vara så viktig i praktiken. Därför föreslogs att Migrationsverkets beslut om ersättning inte skulle få överklagas.¹⁰⁴ Förslaget har visserligen inte genomförts, och kommunerna har därför kvar möjligheten att överklaga just beslut om ersättning för asylsökande.¹⁰⁵ Men eventuellt kan resonemang som Asylmottagningsutredningens förklara att så få bidragsförordningar tillåter överklagande.

Regleringen i förordningarna utmärker sig i detta sammanhang. När bidrag regleras i annan form än förordningar har jag nämligen inte funnit att överklaganden har nämnts, och därför uppkommer frågan om kommuner i sådana fall har möjlighet att överklaga för dem negativa beslut.

Det finns inte någon uttrycklig generell reglering som är inriktad på just kommuners rätt att överklaga beslut. Inte heller den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är tillämplig, eftersom den som regel bara gäller till förmån för enskilda.¹⁰⁶

Enligt artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse ska kommuner ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen. I propositionen inför Sveriges ratifikation av denna konvention noterades att alla administrativa beslut visserligen inte kunde göras till föremål för domstolsprövning i vanlig ordning i Sverige. Konventionen ansågs emellertid endast kräva att det fanns en yttersta möjlighet att få lagligheten av ett myndighetsbeslut prövad av domstol, även om beslutet inte normalt överklagas dit. Svenska kommuners möjlighet att använda resningsförfarandet

¹⁰⁴ Se SOU 2009:19 s. 219.

¹⁰⁵ Se 15 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

¹⁰⁶ Se Europadomstolens dom i fallet Danderyds kommun v. Sverige (dec.) no. 52559/99. Se även prop. 2005/06:73 s. 26 och Wiweka Wårnling-Nerep: Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning, Lund 2010, s. 75 och 173 med vidare hänvisningar. Det följer för övrigt av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut att kommuner inte heller har rätt till sådan prövning.

bedömdes uppfylla detta krav.¹⁰⁷ Denna yttersta möjlighet för kommuner att åstadkomma en överprövning av bidragsbeslut finns fortfarande kvar, men den får sägas vara begränsad och extraordinär till sin karaktär.¹⁰⁸

Vad gäller kommuners möjligheter att överklaga förvaltningsbeslut görs i övrigt vanligtvis en uppdelning mellan kommuners privaträttsliga funktioner å den ena sidan och deras offentligrättsliga funktioner å den andra. När kommuner uppträder exempelvis som arbetsgivare eller fastighetsägare intar de samma ställning som enskilda, och de har i så fall också samma rätt som enskilda att överklaga beslut.¹⁰⁹

Det anses emellertid inte vara lika klart att kommuner ska få överklaga när de agerar i offentligrättslig ställning, även om kommunerna har större möjligheter att överklaga än statliga myndigheter.¹¹⁰ De specialdestinerade statliga bidragen är i allmänhet tänkta att användas inom kommunernas offentligrättsligt präglade kärnverksamheter. Mot denna bakgrund är det tänkbart att kommuner skulle ha större möjligheter att överklaga beslut om bidrag som – förutom kommuner – även kan sökas av enskilda, än sådana bidrag som bara kommuner kan få.

Även när kommuner agerar i offentligrättsliga situationer anses de emellertid ha rätt att överklaga beslut när specialreglering på området innefattar ett hänsynstagande till specifikt kommunala intressen.¹¹¹ Beslut om bidrag till kommuner berör deras intressen direkt. Kommunerna är dessutom i vissa avseenden i samma ställning som enskilda bidragssökande. I ett av de fall som jag har undersökt har regeringen också tagit upp ett överklagande av ett bidragsbeslut utan att det har funnits något uttryckligt författningsstöd.¹¹² Mot denna bakgrund är det enligt min mening rimligt att kommuner ges rätt att överklaga beslut om bidrag om inte annat föreskrivs i någon författning.

Om kommuner tillerkänns en generell möjlighet att överklaga, uppkommer frågan till vilken instans överklagande ska se. Det nyss nämnda regerings-

¹⁰⁷ Se prop. 1988/89:119 s. 6. Europarådets kongress för lokala och regionala organ (CLRAE) har i en utvärdering rekommenderat ytterligare tvistlösningsmöjligheter, vilket ännu inte lett till åtgärder. Se Marianne Eliason: *Kommunen ./. staten et v.v.*, i Moëll m.fl. (utg.): *Festskrift till Hans-Heinrich Vogel*, Lund 2008, s. 77–87, på s. 78 f.

¹⁰⁸ Regeringsrätten tog i RÅ 2000 ref. 19 upp en resningsansökan till prövning (avseende det kommunala skatteutjämnningssystemet). Jfr NJA 1998 s. 656 (II), där det framhålls att konventionen om kommunalt självstyre inte utgör någon direkt tillämplig rätt i Sverige.

¹⁰⁹ Se Hans Ragnemalm: *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, Stockholm 1970, s. 462 not 2 och 478, Hellners – Malmqvist (ovan not 88) s. 81 och 300 samt SOU 2010:29 s. 652, jfr särskilt RÅ 1992 not. 53 och RÅ 2005 not. 16.

¹¹⁰ Se Ragnemalm (ovan not 109) s. 469 och 478 f. Jfr SOU 2010:29 s. 654 f.

¹¹¹ Se Hellners – Malmqvist (ovan not 88) s. 303 ff. och SOU 2010:29 s. 652 ff.

¹¹² Se regeringens beslut den 8 februari 1996 i ärende A95/4812/A.

beslutet kan tyda på att det åtminstone tidigare var regeringen som skulle pröva överklaganden. Efter detta beslut – som fattades 1996 – har emellertid förvaltningslagen ändrats. Av 22 a § framgår nu huvudregeln att beslut överklagas till förvaltningsdomstol. Bestämmelserna i denna paragraf framhålls också i några av förordningarna om bidrag till kommuner.¹¹³ Det tyder på att kommuner numera har en generell rätt att överklaga bidragsbeslut till förvaltningsdomstol enligt 20 och 20 a §§ förvaltningslagen. Enligt min mening skulle detta också vara rimligt, särskilt avseende sådana beslut som inte fattas direkt av regeringen utan av förvaltningsmyndigheter.

Meningsskiljaktigheter kring aspekter som inte har så tydligt samband med förvaltningsrättsliga beslut kan dock eventuellt komma att prövas i allmän domstol. Högsta domstolen har ansett sig kunna ta upp frågor som rör återbetalning av bidrag till enskilda.¹¹⁴ Det förefaller osäkert huruvida det är lämpligt att allmänna domstolar även prövar bidrag till kommuner.

Avslutningsvis ska påminnas om möjligheterna för myndigheter att ompröva beslut (jfr 26 och 27 §§ förvaltningslagen). Det kan säkert ibland vara lämpligt att en kommun efterfrågar omprövning hos beslutsmyndigheten i stället för att överklaga till domstol direkt. Dessutom är ju omprövning möjlig även avseende bidragsbeslut som inte får överklagas.

4. Avslutande kommentarer

Regleringen av de specialdestinerade bidragen till kommunerna framstår som splittrad. Flera olika former av rättslig reglering används, framför allt förordningar, regleringsbrev, andra regeringsbeslut och överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting. Tekniska villkor – såsom möjligheter till återkrav och överklagande – bestäms tydligast när det gäller bidrag som regleras genom förordningar. Andra slags dokument kan användas för att mer utförligt beskrivas bidragens bakgrund och användning. Regleringen är emellertid inte enhetlig inom de olika regleringsformerna. Exempelvis finns ofta bestämmelser om redovisning av hur bidrag har använts, men innehållet varierar och ibland saknas bestämmelser helt.

Många skillnader beror säkert på att de här behandlade bidragen är en mycket heterogen samling, med olika syften och funktion.¹¹⁵ Det är emeller-

¹¹³ Se förordningar som nämns ovan not 41. Se även Warnling-Nerep (ovan not 106) s. 166 ff. och 173 f.

¹¹⁴ Jfr NJA 2008 s. 560 med hänvisning till tidigare avgöranden.

¹¹⁵ Jfr Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 95.

tid också troligt att en del olikheter helt enkelt beror på att regleringstraditionen skiljer sig åt mellan olika sakområden.

Den varierande regleringen kan leda till att olika förutsättningar gäller för olika bidrag, även om de har näraliggande karaktär. När vissa aspekter av bidragen lämnas helt utan uttrycklig reglering blir det givetvis mer osäkert vad som gäller för dessa aspekter. Det finns inte heller explicita generella regler som tar direkt sikte på bidragen. Enligt min mening medför dock allmänna förvaltningsrättsliga principer att myndigheter även utan stöd i bidragsförfattningar har vissa möjligheter att ställa upp villkor för bidragsbeslut, att kräva redovisning av bidrags användning och att återkräva bidrag. Kommuner har å sin sida möjligheter att överklaga bidragsbeslut till förvaltningsdomstol när det inte finns ett författningsreglerat förbud.

Vad gäller statsbidrag till privata organisationer har regeringen uttalat att bidragen i större omfattning bör regleras genom förordningar. Detta ska dels göra information om bidrag mer lättillgänglig, dels ge större stabilitet, långsiktighet och förutsebarhet.¹¹⁶ Successivt ska därför allt fler bidragssystem grundas på förordningar.¹¹⁷ Eventuellt går utvecklingen i samma riktning avseende bidrag till kommuner. Ur juridisk synvinkel skulle denna utveckling i så fall förmodligen bidra till ökad klarhet, men det kan inte uteslutas att viss flexibilitet skulle gå förlorad.

En mer generell fråga är i hur stor utsträckning specialdestinerade bidrag bör användas som styrform. Även här finns stora variationer mellan olika sakområden.¹¹⁸ När staten vill styra kommunerna står den i viss mån inför valet att använda piska – i form av föreskrifter – eller morot – i form av bidrag. Bidragen kan uppfattas som en mjukare styrningsform. Den kan måhända också ibland vara mest effektiv, inte minst mot bakgrund av att staten ändå har begränsade sanktionsmöjligheter gentemot motsträviga kommuner.¹¹⁹

Det står i vart fall klart att det krävs betydande eftertanke för att utforma ett bidragssystem så att det ska fylla sitt syfte. Konstitutionsutskottet har konstaterat att utformningen av riktade bidrag till kommuner nu i flera fall är oklar.¹²⁰ Statskontoret har å sin sida framhållit behovet av mer kunskap om

¹¹⁶ Se prop. 2009/10:55 s. 145.

¹¹⁷ Se prop. 2009/10:55 s. 153.

¹¹⁸ Jfr Statskontoret 2011 (ovan not 1) s. 47 ff. Där noteras att styrning skiljer sig markant mellan olika sakområden, och presenteras olika möjliga orsaker.

¹¹⁹ För en översikt över sanktionsmöjligheterna se Olle Lundin: Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2010:6), särskilt s. 40 ff. med vidare hänvisningar.

¹²⁰ Se 2006/07:KU10 s. 278.

överenskommelsernas funktion, eftersom de utgör en relativt ny styrform.¹²¹ På motsvarande sätt förefaller det finnas behov av fler juridiska undersökningar. Förutsättningarna för att uppnå målen med bidragen förbättras rimligtvis om de omgärdas av ett tydligt regelverk.

¹²¹ Se Statskontoret 2011 (ovan not 1), särskilt s. 65. Se även Dahlberg – Rattsø (ovan not 1) s. 121 f.

