



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Mikael Smeds

Kommunal självstyrelse och domstolsmakt

Om lagstiftarens hänsyn till kommunal
självstyrelse vid utformningen av
biståndsparagrafen i socialtjänstlagen

Examensarbete
30 högskolepoäng

Bengt Lundell

Socialrätt, kommunalrätt, konstitutionell rätt

Termin 9

Innehåll

SUMMARY	5
SAMMANFATTNING	6
FÖRORD	7
FÖRKORTNINGAR	8
1 INLEDNING	9
1.1 Syfte och frågeställning	10
1.2 Avgränsning	10
1.3 Metod, material och begrepp	11
1.4 Disposition	11
2 KOMMUNERS SJÄLVSTYRE OCH SOCIALTJÄNST – EN HISTORIK	12
3 SOCIALTJÄNSTLAGEN	16
3.1 Allmänt om SoL:s principer och insatser	16
3.2 Bistånd och överklaganderätt	17
3.3 Socialtjänstlagens ramlagskaraktär	18
3.3.1 Vad är en ramlag?	18
3.3.2 Motiven till att utforma socialtjänstlagen som ramlag	19
4 DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN	21
4.1 Begreppet kommunal självstyrelse	21
4.2 Kommunernas speciallagsreglerade verksamhet	23
4.3 Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse	23
4.4 Vilken rättslig karaktär har kommunernas normer?	24
4.5 Förstärkt självstyrelse? Överväganden i grundlagsutredningen	26
4.6 Sammanfattning	27
5 DOMSTOLSMAKTEN	28

5.1	Överklaganderätten – två besvärordningar enligt svensk rätt	28
5.2	Nationell likabehandling och normmässighet	29
5.2.1	Normmässighet – två tillämpningsmetoder	29
5.3	Rättighets- och skyldighetslagstiftning	30
5.3.1	Rättigheter – SoL:s förarbeten	30
5.3.2	Rättigheter – doktrin	31
5.4	Skyldighetslagstiftning	31
5.5	Sammanfattning	32
6	ÖVERKLAGANDERÄTTEN	33
6.1	Förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär? – Debatten inför 1980 års SoL	33
6.2	Inskränkning av överklaganderätten 1998-2001	36
6.2.1	Konsekvenser av inskränkningen av överklaganderätten	37
6.3	Besvärdebatten inför 2001 års SoL	38
6.4	Analys av besvärdebatten	40
6.4.1	Har lagstiftaren tagit ställning?	40
6.4.2	Domstolsmakt = likabehandling?	41
6.4.3	Domstolsmakt – ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen?	42
6.5	Exempel på ett överklagandeproblem – ”livsföring i övrigt”	44
6.5.1	Praxis	45
6.6	”Livsföring i övrigt” – rättsfallsanalys	46
7	”SKÄLIG LEVNADSNIVÅ” – FRÅN KOMMUNNORM TILL RIKSNORM	49
7.1	Debatten om kommunspezifika normer inför 1980 års SoL	49
7.2	En av RegR fastställd miniminorm	52
7.3	Debatten inför en lagfäst riksnorm	53
7.4	En lagfäst riksnorm	54
7.5	Läget efter riksnormens införande	55
7.6	Sammanfattande diskussion	56
8	AVSLUTANDE ANALYS	58
8.1	Besvärsrätten	58
8.2	Skälig levnadsnivå	60

8.3 Förstärkt självstyrelse	61
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	63
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	66

Summary

The main question of this thesis is: To what extent has the Swedish government taken consideration of municipal self governance when designing the aid paragraph in the social aid law (socialtjänstlagen)? The purpose of the thesis is to describe the debate about this question and reflect the state's and municipal's respective interests in it. The municipal self governance is a fundamental value in the Swedish constitution. It gives municipals the right to take in consideration local conditions and the interest of the local community in public administration. The municipal social aid administration is governed by the social aid law, which gives the administration a rather large freedom of interpretation when deciding aid matters. The individual can appeal against such decisions in a court of law, which is required to make an independent inquiry of the right to aid. If the appeal is approved, the municipal aid administration must execute the verdict. This independent inquiry by the court and its authority over the municipals is considered by the latter to be a reduction of the municipal's self governance. This thesis analyses, first, the position of the Swedish government with regard to the question of the thesis; second, the effects of the court's authority on municipal self governance and, third, if the proposals given by the constitutional commission will attend to the problems described.

Sammanfattning

Uppsatsens huvudfrågeställning lyder: I vilken utsträckning har lagstiftaren tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen vid utformningen av biståndsparagrafen i socialtjänstlagen? Syftet med arbetet är att spegla den debatt kring frågan som förts mellan statliga och kommunala intressen. Den kommunala självstyrelsen utgör ett grundläggande element i det svenska statskicket och innebär att kommunerna ges rätt att ta hänsyn till lokala förhållanden vid beslutsfattande. Den kommunala socialtjänsten regleras av socialtjänstlagen, vilken ger kommunerna stor tolknings- och handlingsfrihet vid bedömning av bistånd. Enligt lagen är biståndet en rättighet som ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Ett biståndsbeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol, som ska göra en självständig bedömning av biståndsrätten. Om överklagandet bifalls är kommunen tvungen att verkställa domen. Denna domstolsprövning, anser kommunerna, utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. I arbetet analyseras för det första hur lagstiftaren tagit ställning i denna fråga, för det andra vilka följder domstolsmakten fått för självstyret och för det tredje om grundlagsutredningens förslag kan åtgärda problemen.

Förord

Jag har sedan lång tid tillbaka haft ett stort intresse för frågan om fattigdom i Sverige (många kallar det ny-fattigdom, vilket jag anser vara missvisande). En bild av fattigdom är trashanken som med mössan i hand bockar djupt och tackar för allmosan. Idag ser bilden naturligtvis lite annorlunda ut. Men fattigdomens verkningar på den enskilde individen är desamma: den slår ett hårt slag mot tron på sig själv, på hälsan och förmågan att handskas med problem i tillvaron. Studier (från bl.a. Socialstyrelsen) visar att fattiga människor har högre dödlighetsrisker och sämre hälsa. Barn i fattiga familjer drabbas oftare av psykisk ohälsa, drogrelaterade diagnoser och självmord än andra grupper i samhället. Min åsikt är att en lagstiftning mot fattigdom måste sätta dessa problem i främsta rummet. I min uppsats diskuterar jag emellertid inte specifikt dessa problem, men berör dem från ett annat perspektiv.

Jag vill här passa på att tacka min handledare Bengt Lundell för tålmodiga svar på diffusa frågor, Henrik Levinsson för tankeväckande metodfrågor och Tove Nilsson för att du knuffade igång mig och för ditt stöd.

Malmö, 8 september 2009

/Mikael Smeds

Förkortningar

1980 års SoL	Socialtjänstlag (1980:643)
2001 års SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
Ds.	Departementsserien
EKKS	Europakonventionen om kommunal självstyrelse
JO	Justitieombudsmannen
KamR	Kammarrätt
KomL	Kommunallag (1991:900)
LänsR	Länsrätt
Prop.	Proposition
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen (1974:152)
SKF	Svenska kommunförbundet
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting (f.d. SKF)
SoS	Socialstyrelsen
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

I socialtjänstlagen (SoL) finns en spänning mellan kommunerna och förvaltningsdomstolarna: biståndsbeslut som fattats av kommunala nämnder kan överklagas genom förvaltningsbesvär varpå domstolen har rätt att sätta ett nytt beslut i dess ställe. Domstolars överprövning av politiska nämnders beslut anses av vissa vara en otillbörlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen och av andra som ett naturligt förfarande i rättsstaten. Det är om denna debatt mitt examensarbete handlar.

Den kommunala självstyrelsen i Sverige har gamla anor och är idag en av hörnpelarna i det svenska statsskicket. Självstyret motiveras med demokratiska skäl, effektivitet och flexibilitet. Beslut bör fattas nära invånarna som påverkas av dem och dessa ska också ha möjlighet till inflytande över lokala angelägenheter. Det är effektivare att låta kommunen – som är funktionellt närmare invånarna och kan ta hänsyn till hela kommunens intressen – fatta beslut som endast rör lokala förhållanden. Vidare möjliggör självstyret flexibilitetsvinster genom att man vid beslutsfattande kan ta hänsyn till lokala förutsättningar.

Den kommunala socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att personer som inte kan tillgodose sina behov får hjälp och stöd, bl.a. i form av försörjningsstöd och annat bidrag. Reglerna om detta återfinns i SoL, som är en målorienterad ramlag vilken i vaga ordalag ger den enskilde rätt till bistånd. Biståndet ska utges så att den enskilde uppnår en skälig levnadsnivå. Den enskilde har rätt att överklaga biståndsbeslutet till förvaltningsdomstol, som efter en självständig bedömning kan sätta ett nytt beslut i dess ställe.

Kommunerna har p.g.a. SoL:s ramlagskaraktär stor tolknings- och handlingsfrihet vid beslut om bistånd. Från kommunernas sida betraktas denna frihet som en naturlig del av den kommunala självstyrelsen. Många har emellertid ifrågasatt huruvida argumenten för kommunal självstyrelse är giltiga när frågan handlar om socialtjänsten. Är t.ex. ekonomiskt och socialt utsatta grupper villkor endast en kommunal angelägenhet i betydelsen att kommunen bör ha rätt att besluta om normer som avgör skälig levnadsnivå? Och i så fall: Är det acceptabelt att socialbidragstagare i olika delar av landet får olika mycket stöd? Företrädesvis statliga myndigheter, domstolar och klientorganisationer har besvarat dessa frågor nekande. De menar att likformighet i rättstillämpningen och självständig domstolsprövning är självklara instrument för att biståndet ska kunna göra anspråk på rättssäkerhet och rättvisa. Kommunerna har tagit dessa rättssäkerhetsfrågor på allvar, men opponerat sig mot den ordning där det är förvaltningsdomstolar som har den slutgiltiga makten över frågor som har stor inverkan på – ofta ansträngda – kommunala resurser och därför slutligen på den kommunala politiska legitimiteten.

I mitt arbete beskriver jag debatten som förts mellan dessa två ståndpunkter. Argumenten kan sägas ligga i varsin vågskål – den kommunala självstyrelsens och domstolsmaktens.

1.1 Syfte och frågeställning

Det *övergripande syftet* med mitt examensarbete är att spegla den rättsliga debatt som förts mellan de kommunala och statliga intressena från 1980 års SoL fram till dagens gällande lag. Jag anser att denna debatt är intressant dels eftersom den pågått under så lång tid utan att lagstiftningen lyckats lösa grundkonflikten, dels p.g.a. att de problem den handlar om påverkar sådana demokratiska värden som politisk legitimitet och rätten till domstolsprövning.

Uppsatsens huvudfrågeställning: I vilken utsträckning har lagstiftaren tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen vid utformningen av rätten till bistånd enligt 1980 års och 2001 års socialtjänstlagar?

De *övriga frågor* jag avser besvara är: I vilken utsträckning ska beslutsfattaren – på socialtjänstkontoret eller i domstolen – i sin biståndsbedömning ta hänsyn till de kommunspecifika riktlinjerna rörande socialbidrag? Vilket inflytande har den kommunala självbestämmanderätten över biståndsbedömningen vad gäller ”livsföring i övrigt”? Vilka likabehandlingsproblem finns i den nuvarande överklagandeordningen?

1.2 Avgränsning

Man hade kunnat välja ett vidare perspektiv på uppsatsens frågeställning. Istället för att fokusera endast på domstolsmakten, kunde man t.ex. utöka detta till att omfatta hela den statliga styrningen av den kommunala socialverksamheten. Här kunde då ingå de statliga myndigheternas tillsyn av socialtjänsten samt uttalanden från Justitieombudsmannen. Av utrymmesskäl har jag valt en snävare frågeställning.

Mitt syfte är att redogöra för en debatt som förts under lång tid. I den här debatten har jag valt att inte ta med de parter som vill diskutera frågan om en målorienterad ramlag överhuvudtaget är lämplig som implementeringsteknik för att reglera kommunal verksamhet.

Jag gör vidare inga anspråk på att beskriva gällande rätt vad avser rätten till bistånd.

Jag diskuterar inte problemen med kommunernas lag- eller domstolstrots. Detta problemområde är visserligen intimt förknippat med mitt uppsatsämne, men av utrymmesskäl har jag valt att inte ta upp det.

1.3 Metod, material och begrepp

Metod. Mitt syfte är att spegla en debatt samt att utreda vilka hänsyn lagstiftaren tagit i en fråga. För att sammanfoga dessa två punkter har jag främst studerat till lagen näraliggande förarbeten – särskilt propositioner och betänkanden. För att lyfta debatten och presentera kritiska synpunkter på och problematiseringar av lagstiftningen har jag studerat doktrin och skrifter från SKL samt analyserat rättsfall.

Material. Mitt huvudsakliga material består av förarbeten, doktrin och rättsfall. Men då mitt syfte inte är att fastställa gällande rätt har jag valt att till viss del även använda material som inte finns med i den traditionella rättskälleläran. Här återfinns främst Wetterbergs och Espings texter. Den förstnämnde är historiker, varför jag använt hans skrifter för det historiska avsnittet. Espings material har jag använt för att skapa sammanhang och för att inleda problemställningar som också belyses i juridiska texter.

1.4 Disposition

Jag inleder mitt arbete i kapitel 2 med en historisk redogörelse för socialvårdens ställning i kommunerna samt de lagar och strukturförändringar som påverkat kommunernas självstyre. I kapitel 3 redogör jag kort för SoL:s regelverk samt dess ramlagskaraktär. Kapitel 2 och 3 utgör på så sätt en allmän bakgrund. I kapitlen 4 och 5 fokuserar jag närmare på huvudfrågeställningens vågskålar – kommunernas självstyre och domstolsmakten. Kapitel 4 behandlar begreppet kommunal självstyrelse och dess rättsliga reglering samt de förslag om självstyret som lämnats av grundlagsutredningen. I det 5:e kapitlet beskriver jag de allmänna rättsstatliga krav som gäller vid all myndighetsutövning samt innebörden rättighets- respektive skyldighetslagstiftning. I uppsatsens två huvudkapitel 6 och 7 utreder jag närmare hur lagstiftaren balanserat de två vågskålarna inom ramen för två frågeställningar: besvärsrätten samt frågan om hur begreppet skälig levnadsnivå ska fastställas. I den avslutande analysen i kapitel 8 diskuterar jag uppsatsens frågeställningar utifrån mina slutsatser i de tidigare kapitlen.

2 Kommuners självstyrelse och socialtjänst – en historik

Under lång tid hade det svenska ekonomiska biståndet till fattiga sin kärna i kyrkans och andra kristna organisationers välgörenhet.¹ Jag beskriver här inte närmare den förindustriella epokens fattigvårdssystem.

1800-talet. Genom 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar fick Sverige en uttömmande och enhetlig lagstiftning kring fattigvård. I förordningarna fastslogs kommunernas² skyldighet att lämna bistånd till fattiga. Fattigvården kunde bestå av intagning i fattighus eller av att de boende på orten delade ansvaret för de fattigas behov genom s.k. rotegång. Fattigvården var också förenad med arbetsplikt, återbetalningsskyldighet och husbondemakt.³

1862 kom de första kommunallagarna som i praktiken innebar en kodifiering av kommunernas tidigare praxis på olika områden. Kommunerna gavs genom lagarna ett utvidgat ansvar för uppgifter som uppkom i samband med industrialiseringen, som t.ex. renhållning och kollektiv samfärdsel.⁴ Men det utökade ansvarsområdet innebar inte att kommunerna kunde betraktas som styrda av staten. Den kommunala självstyrelsen respekterades, enligt Wetterberg, av staten och det var vanligt med stora olikheter mellan kommunerna i fråga om utformningen av den sociala verksamheten. Skillnaderna mellan kommuner betraktades, menar Wetterberg, som ett naturligt inslag i självstyrelseprincipen. Dessutom, fortsätter han, var förutsättningarna och de sociala behoven olika bland kommunerna, varför självklara olikheter uppstod.⁵ Dock fanns en opinion mot självstyrelseidén – särskilt i städerna – som

”befarade att snåla bönder skulle utnyttja sin makt över fattigvården till att fara hårt fram med hjonen.”⁶

Lösningen på detta problem blev att låta statliga ämbetsverk (bl.a. SoS) utöva tillsyn över kommunernas verksamhet.⁷

I betänkandet till 1871 års fattigvårdsförordning gjordes uttalanden om att fattigvården – som en skyldighet för kommunerna – kunde sägas ha bidragit till att fattigdomen i Sverige hade ökat. Man beskrev emellertid också i utredningen hur år av missväxt och emigration varit bidragande orsaker till

¹ Jägerskiöld, Stig (1955), *Från fattigvård till socialhjälp I*, (FT s. 249-274), s. 254-264.

² Som vid denna tid kallades socknar.

³ Jägerskiöld (1955), Del I, s. 265-268.

⁴ Wetterberg, Gunnar m.fl. (2004) *Medborgare eller målsägare*, SKL och Landstingsförbundet, s. 15.

⁵ Wetterberg, Gunnar m.fl. (2004), s. 16.

⁶ Wetterberg, Gunnar m.fl. (2004), s. 17.

⁷ Wetterberg, Gunnar m.fl. (2004), s. 17.

att välståndet i landet minskat. Dock drog utredarna slutsatsen att det grundläggande felet i den dåvarande fattigvårdslagstiftningen legat i synen på fattigvården som en rättighet som tillkom enskilda. All hjälp, menade man, skulle istället ha sin grund i frivillighet, medlidande och kristlig kärlek.⁸ Samhällets skyldigheter att lämna stöd till fattiga omfattade, enligt 1871 års fattigvårdsförordning 1 §, endast den som till följd av ålderdom, kropps- eller sinnessjukdom, vanförhet eller lyte var oförmögen att genom arbete skaffa inkomst. Till sådana grupper skulle nödtorftig fattigvård lämnas.

1900-talet. 1918 års fattigvårdslag gav individer ett slags rätt till understöd. Jägerskiöld kommenterar att rättigheten var av ett helt annat slag än de rättigheter som individer tillerkändes i andra lagar och som kunde utkrävas i domstol.⁹ Fattigvårdslagen tillkom i en tid då socialpolitiken grundlades och Sverige fick olika sociala skyddslag och regler inom offentlig försäkring. Dessa avsåg att skydda vid olycksfall i arbetet, vid inkomstbortfall samt vid ålderdom.¹⁰ Under denna tid omvandlades också fattighusen till inrättningar för äldre, det bildades också s.k. tvångsarbetshem för ”försumliga och tredskande” försörjare – d.v.s. män som inte tog ansvar för sin familj. Under mellankrigstiden inleddes byggandet av den svenska välfärdsstaten: arbetsmarknads-, bostads- och familjepolitiken skulle verka förebyggande mot fattigdom.¹¹ Trots att man här kan se en utveckling mot allt mer omfattande socialhjälp och humanism var långvariga socialbidragstagare – av båda könen – undantagna från rösträtten fram till 1945.¹²

Under 1950-talet genomfördes en stor kommunreform då det blivit tydligt att små kommuner inte kunde leva upp till välfärdsmålen som regeringen slagit fast. I samband med denna reform tillkom också utjämnningssystemen, med vilka staten avsåg att ge alla kommuner likvärdiga förutsättningar för att tillhandahålla de tjänster lagen föreskrev.¹³

När socialhjälpslagen¹⁴ (1956:2) ersatte fattigvårdslagen år 1956 var fattigvården fortfarande den dominerande stödformen i samhället. I slutet av 1960-talet framtogs vidare kommunerna rätten till administrativa frihetsberövanden: arbetshemmen som tvångsarbetsanstalter försvann.¹⁵ I och med socialhjälpslagen 1956 lades ytterligare betoning på socialhjälp som en rättighet för medborgare.¹⁶

⁸ *Underdånigt betänkande med förslag till förordning angående fattigvården i riket m.m.* (Bet. FvF 1871), afgivet 5 december 1870, s. 3.

⁹ Jägerskiöld (1955) Del II, s. 331. På vilket sätt rätten till fattigstöd var annorlunda än andra rättigheter förklarar han dock inte.

¹⁰ SOU 1974:39, s. 27-39.

¹¹ Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*, Arkiv förlag, s. 44-46.

¹² Landelius, Ann-Charlotte (1996) *Självbestämmande, valfrihet och samtycke inom socialtjänsten*, Nerenius och Santérus förlag, s. 87.

¹³ Wetterberg, Gunnar m.fl. (2004), s. 18.

¹⁴ I linje med socialpolitikens ambitioner byttes också begreppen ut: fattigvård ersattes med socialhjälp.

¹⁵ Johansson (2001), s. 46-48.

¹⁶ Landelius (1996), s. 93.

Den samlade socialvården var vid denna tid uppdelad på två andra lagar utöver socialhjälpslagen: lag (1954:579) om nykterhetsvård och barnavårdslag (1960:7). Dessa tre detaljreglerande lagar förvaltades av tre obligatoriska kommunala nämnder. Esping förklarar att det under 1960-talet riktades kritik mot det förmyndaraktiga i de tre lagarna och man ifrågasatte också lämpligheten i att dela upp socialvården i tre separata vårdlagar när vårdbehoven ofta överlappade samtliga verksamheter.¹⁷ 1967 tillsattes därför Socialutredningen, vars uppgift enligt direktiven var att sammanföra de existerande vårdlagarna till en gemensam lag och vidare möjliggöra en gemensam kommunal nämnd för verksamheten. Socialutredningens direktiv innehöll också anvisningar om att man skulle försöka anpassa lagstiftningen till dels en föränderlig samhällsutveckling, dels till utvecklingen av metoder och resurser för socialvård.¹⁸ Esping menar att det var dessa anvisningar som så småningom gav upphov till ett systemskifte i lagstiftningen inom socialvården, nämligen införandet av ramlagen.¹⁹

Till systemskiftet hör också mer generella förändringar i förhållandet mellan kommunerna och staten. Det fanns under denna tid en allmän strävan att minska detaljregleringen av kommunernas verksamhet, vilket särskilt gällde socialvården.²⁰ Under 60- och 70-talen fick kommunerna ett ökat ansvar för den offentliga servicen gentemot invånarna. Detta skedde under en tid då kommunerna genomgick en andra kommunindelingsreform. Reformen medförde igen att antalet kommuner kraftigt minskade. Gustafsson förklarar att de främsta orsakerna till kommunindelingsreformen var ekonomiska och sociala. De sociala faktorerna bakom reformen yttrade sig som en politisk vilja att ha stora och ekonomiskt starka kommuner som hade möjlighet att uppfylla de allt högre kraven på social service. Välfärdspolitikerna – som innefattade en ambitiös socialpolitik/-hjälp – ansågs inte kunna förverkligas i små kommuner. Inte heller menade man att det var lämpligt att ersätta kommunernas huvudmannaskap för socialvården med landstingen eller staten.²¹ I direktiven från 1967 till Socialutredningen förklarade också statsrådet att utredarna inte fick pröva frågan om huvudmannaskapet för socialvården (utom vad gällde ungdomsvårdsskolor och vårdanstalter för alkoholmissbrukare). Dock föreskrev direktiven att utredningen skulle uppmärksamma de problem som hörde samman med att ansvaret för vården – social-, hälso- och sjukvården – delades på olika huvudmän.²²

Esping beskriver sambandet mellan organiseringen av den kommunala socialtjänsten och kommunindelingsreformen som ett köpslående mellan staten och kommunerna: statsmakterna genomförde en storleksrationalisering av kommunerna och fick på grund av det delegera mer makt

¹⁷ Esping, Hans (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken*, SNS förlag, s. 136-137.

¹⁸ Riksdagsberättelsen (1969), S:29, s. 135-136.

¹⁹ Esping, Hans (1994), s. 137.

²⁰ Esping, Hans (1994), s. 137.

²¹ Gustafsson, Agne (1999), *Kommunal självstyrelse*, SNS förlag, s. 60-65.

²² Riksdagsberättelsen (1969), S:29, s. 136.

till kommunerna och låta dessa ha större frihet att utforma socialtjänstverksamheten.²³

Sammanfattningsvis kan man konstatera att socialtjänstverksamhetens ställning i kommunerna tycks ha varit given ända sedan de första fattigvårdsförordningarna. Kommunerna har haft stor frihet att utforma verksamheten efter lokala förhållanden. Skillnader mellan kommunerna har inte allvarligt ifrågasatts, utan snarare betraktats som en naturlig följd av självstyret. Däremot ifrågasattes under 60-talet de tidigare vårdlagarna, både vad gäller uppdelningen av dem i tre lagar och deras förmyndaraktiga ton. Socialutredningen fick därför i uppgift att utreda möjligheten att sammanföra vårdlagarna till en enda, alltjämt under kommunernas huvudmannaskap. Denna lag skulle enligt direktiven konstrueras för att kunna ta tillvara socialsekreterarnas fackkunskaper och kunna följa med ett föränderligt samhälle.

²³ Esping, Hans (1994), s. 137.

3 Socialtjänstlagen

I det här kapitlet beskriver jag kort SoL:s regelstruktur och går lite närmare in på förutsättningarna för rätt till bistånd i. Denna del av 3:e kap. ska ses som en allmän bakgrund till den fortsatta diskussionen om socialtjänstens verksamhet. I 3.3 och 3.4 gör jag en generell beskrivning av ramlagens konstruktion och redogör för de särskilda motiven till att utforma SoL som ramlag. Syftet med 3:e kapitlet är att ge den rättsliga grunden för de problem som tas upp i senare kapitel och som hänför sig till främst ramlagens konstruktion.

3.1 Allmänt om SoL:s principer och insatser

2001 års och 1980 års SoL är mycket lika varandra i utgångspunkter, syften och rättslig konstruktion. Detta gäller i synnerhet rätten till bistånd och överklaganderätten.²⁴ Enda skillnaden i detta sammanhang är att den senare lagen är kapitelindeldad, med följderna att biståndsparagrafen, 6 § i 1980 års SoL nu återfinns i 4 kap. 1 § 2001 års lag. Av den anledningen gör jag här ingen uppdelning av beskrivningen av 1980 års och 2001 års lagar, utan presenterar dessa i samma avsnitt.²⁵ 1998 genomfördes en större förändring av lagen, som sedan återställdes 2001. 1998 års SoL presenteras kortfattat i egna avsnitt i kapitlen 6 och 7.

SoL betecknas i förarbetena som en välfärdslag och målinriktad ramlag.²⁶ Vad välfärd i lagens mening innebär och vad lagens syfte är anges i dess portalparagraf, 1 kap. 1 §. Enligt portalstadgandet ska socialtjänsten främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt deras aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänstens verksamhet ska ta hänsyn till människors ansvar för sin och andras sociala situation och bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Verksamheten ska vidare inriktas på att frigöra och utveckla enskilda och grupperns egna resurser. Kommunens frihet att utforma socialtjänstverksamheten får sin yttersta begränsning av målformuleringen i 1 §.²⁷

Kommunerna har enligt SoL 2 kap. 2 § det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. I varje kommun ska kommunfullmäktige inrätta en eller flera nämnder med ansvar för socialtjänsten (SoL 2 kap. 4 §). Socialtjänsten har ett flertal verksamhetsområden – strukturinriktade, allmänna och individinriktade insatser.²⁸

²⁴ Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*, s. 81 och 87.

²⁵ Paragrafhänvisningar avser 2001 års SoL.

²⁶ Prop. 2000/01:80, s. 82.

²⁷ Karnovs Internetbaserade lagkommentar, nr 1: Clevesköld, Lars. 21/5 2009, kl 11.

²⁸ Fahlberg, M. och Magnusson, N. (2002) *Socialtjänstlagarna*, Liber, s. 37

Till socialtjänstens individinriktade insatser hör, utöver ekonomiskt bistånd, även andra former av bistånd, som hemtjänst, dagverksamhet och kontaktpersonsverksamhet, m.m. Socialtjänstens insatser inriktas främst mot de grupper som omnämns i SoL:s 5 kap, vilket omfattar barn och unga (1-3 §§), äldre människor (4-6 §§), människor med funktionshinder (7-8 §§), missbrukare (9 §), anhörigvårdare (10 §) och brottsoffer (11 §).²⁹

3.2 Bistånd och överklaganderätt

Rätten till ekonomiskt bistånd regleras i nuvarande SoL:s 4 kap. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har, enligt 4 kap. 1 § 1 st., rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (*försörjningsstöd*) och för sin livsföring i övrigt. I paragrafens andra stycke anges att den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

SoL:s bestämmelser om enskildas rätt till bistånd delas följaktligen upp i två delar: *försörjningsstöd* och bistånd för *livsföring i övrigt*. Utbetalningen av försörjningsstödet görs sedan 1998 utifrån en av regeringen bestämd riksnorm (4 kap 3 § 2 st.) och ska omfatta den enskildes kostnader för t.ex. livsmedel, hygienartiklar, dagstidning och fritidsaktiviteter (4 kap. 3 § 1 st. 1 p.). Utöver dessa basbehov har socialtjänsten möjlighet att lämna ersättning för skäliga kostnader utanför riksnormen (4 kap. 3 § 1 st. 2 p.).

Den andra delen av biståndet – för *livsföring i övrigt* – utgår för att täcka de olika övriga behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå (4 kap. 1 §). Det ska alltid ske en individuell bedömning av vilka insatser som kan komma i fråga vid tillämpning av ”livsföring i övrigt”, varför det knappast är möjligt att ge en uttömmande beskrivning av de behov eller åtgärder som ingår i uttrycket. Rättspraxis samt SoS:s allmänna råd används till ledning vid bedömningen av biståndsinsats.³⁰

Utöver SoS:s allmänna råd samt riksnormen finns även lokala – kommunala – normer som beslutas av socialnämnden i kommunen. Normerna är av skiftande storlek – i större städer är de vanligtvis mycket omfattande – och har, enligt Svensson, vanligtvis ett betydligt mer omfattande innehåll än riksnormen.³¹

Föreskrifterna om ekonomiskt bistånd förutsätter först och främst att den enskilde är i behov av hjälp. Hjälpbehovet kan ha olika orsaker:

²⁹ Fahlberg och Magnusson (2002), s. 45.

³⁰ Norström, Carl och Thunved, Anders (2009) *Nya sociallagarna. En kommentar på internet*, Norstedts juridik (22:a uppl.), kommentar till socialtjänstlagen 4 kap. 1 §. 21/5 2009, kl 15.

³¹ Svensson, Gustav (2000), *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor*, Norstedts juridik, s. 260.

arbetsförmåga p.g.a. ålder, sjukdom eller handikapp; men även arbetsföra personer kan ha beaktansvärda behov av ekonomiskt bistånd. Rätten till bistånd förutsätter vidare att hjälpbehovet inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom de allmänna försäkringarna, egna banktillgodohavanden eller anhöriga som hjälper den sökande. Socialbidrag ska endast utgå i den mån andra insatser från samhället inte räcker till.³²

Socialtjänstens beslut om försörjningsstöd kan enligt SoL 16 kap. 3 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Allmän förvaltningsdomstol är länsrätt i det län kommunen ingår (lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 14 § 1 och 2 st.). Strömberg och Lundell kommenterar att det är tack var denna möjlighet till rättslig prövning av socialtjänstens beslut som gör det befogat att talat om biståndet som en rättighet.³³

3.3 Socialtjänstlagens ramlagskaraktär

I detta avsnitt beskrivs innebörden av begreppet ramlag, vilka alternativ som finns för normutfyllnad samt motiven att utforma SoL som ramlag.

3.3.1 Vad är en ramlag?

Strömberg och Lundell beskriver att det utmärkande för en ramlag är att den inte – eller endast i liten utsträckning – innehåller materiella regler. Ramlagen kan innehålla grundläggande regler om organisation, handläggning och besvärsordning, medan den materiella regleringen är vagt formulerad. Lagen utgör på det sättet en ram vars innehåll är tänkt att preciseras på annat sätt än genom lagtext.³⁴ Syftet med ramlagstiftning är just att det ger rättstillämparen en större frihet vid val av tillvägagångssätt för att uppfylla lagens målsättningar. Rättstillämparens frihet består här av två aspekter. Denne sägs dels ha större frihet att ta hänsyn till den enskildes förutsättningar, behov och önskemål, dels kan rättstillämparen i högre grad utnyttja sina fackkunskaper inom området (t.ex. ämnet socialt arbete) vid val av insats. Till det sistnämnda hör också att ramlagskonstruktionen inte hindrar beslutsfattaren från att tillämpa nyare forskning eller andra förändringar som grundar sig på praktisk erfarenhet.³⁵

Det är vanligt att ramlagar bemyndigar regeringen eller en annan myndighet rätten att utfärda närmare föreskrifter för tillämpningen av lagen. Som i fallet med SoL är ramlagar ofta målinriktade, vilket innebär att lagen i fråga

³² Strömberg, H. och Lundell, B. (2008) *Speciell förvaltningsrätt*, Liber, s. 129 f.

³³ Strömberg och Lundell (2008), s. 131.

³⁴ Strömberg och Lundell (2008), s. 128.

³⁵ SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg*, s. 68 f.

dels uppställer vissa mål som ska eftersträvas, dels uppställer vissa principer som ska iakttas vid utfyllnad och tillämpning.³⁶

I propositionen till dagens socialtjänstlag förtydligas att principerna i portalparagrafen utöver vägledning i beslutsfattandet även ska prägla myndighetens människosyn. Man påpekar emellertid att lagens bestämmelser måste konkretiseras för att de inte ska bli högtidliga men betydelselösa målsättningsstadganden.³⁷

Hur skall då denna konkretisering eller normutfyllnad ske? Inom doktrinen har man diskuterat frågan om hur utfyllnad av ramlagar ska ske. Alternativen för normutfyllnad återfinns, enligt Svensson, i ett spektrum mellan två poler. Den ena polen förutsätter att det till ramlagen ges detaljerade föreskrifter som utfärdas på lägre nivå, medan den andra säger att ramlagens målparagrafer överhuvudtaget inte skall preciseras genom ytterligare regler.³⁸ Såväl Strömholm som Strömberg antyder att utfyllnaden bör ske genom generella föreskrifter på myndighetsnivå eller genom kommunalt samarbete inom ramen för SKL.³⁹ Hydén däremot menar att någon normutfyllnad överhuvudtaget inte behöver ske. Istället utgör lagstiftningen ramarna för en verksamhet, som enligt Hydén, utvecklas utan rättslig reglering.⁴⁰ I slutbetänkandet till 1980 års SoL förklarar man att särskilda beståndsdelar i lagen – däribland den enskildes rätt till bistånd – måste ges en fast reglering. Utredarna menar att andra författningar, allmänna råd, prejudikat, praktisk erfarenhet från beslutsfattande, m.m. skall ge dessa bestämmelser ett mer precist innehåll.⁴¹

3.3.2 Motiven till att utforma socialtjänstlagen som ramlag

I principbetänkandet till 1980 års SoL förklaras att man vid utformningen av en rättsregel inom det sociala området måste ta hänsyn till att en alltför detaljerad lag kan hämma rättsutvecklingen inom området.⁴² Här framhålls alltså nyttan av att en ramlag inte sätter hinder i vägen för socialarbetarna att tillämpa nya kunskaper eller effektivare metoder. Genom socialvårdsforskning och utvecklingsarbete fördjupas kontinuerligt kunskapen om de förhållanden som påverkar människors levnadsbetingelser, vilket medför fortlöpande förändringar av metoder och handläggningsrelaterade villkor för socialvården. Mot den bakgrunden är det, enligt utredningen, inte lämpligt med en detaljerad lagstiftning som

³⁶ Esping, Hans, (1994), s. 47.

³⁷ Prop 2000/01:80, s. 81.

³⁸ Svensson, Gustav (2000), s. 47 f.

³⁹ Strömholm, Stig (1981) *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, s. 244 och Strömberg och Lundell (2008), s. 128.

⁴⁰ Ds. C 1984:12 *Ram eller lag?*, s. 27.

⁴¹ SOU 1977:40, s. 68.

⁴² SOU 1974:39 *Socialvården mål och medel – principbetänkande av Socialutredningen*, s. 544-545.

låser verksamheten och förhindrar anpassning till nya förutsättningar och kunskaper. Istället motiverar det en i hög grad flexibel lagstiftning.⁴³

Betänkandet beaktar även en annan lösning på hur socialhjälp ska kunna ges. Alternativet som diskuterades gick ut på att låta försäkringskassorna stå för utbetalning av ekonomiskt bistånd, medan kommunernas socialnämnder svarade för andra, mer speciella hjälpbehov hos kommunernas invånare. Det skulle enligt betänkandet medföra att socialnämndernas resurser kunde inriktas endast mot förebyggande behandling och rehabilitering. Utredarna valde emellertid att inte stanna vid detta förslag. En enskilds behov av socialbidrag, menade man, är ofta tecken på andra problem som inte specifikt rör ekonomiska aspekter. Socialhjälpen bör därför präglas av en helhetssyn på den hjälpbehövande. Varför kommunen – och inte en statlig myndighet – ansågs vara bäst lämpad att sköta hela socialvårdsverksamheten kommenteras inte i betänkandet. Vidare ansåg man i betänkandet att en uppdelning av socialhjälp och ekonomiskt bistånd på olika regelverk inte tillgodoser demokratimålet. En regeluppdelning skulle nämligen försvåra för den enskilde att få kännedom om sina rättigheter. Utredarna menade att socialbidragsreglerna skulle utformas i syfte att underlätta för den sökande att själv bedöma rätten till socialbidrag.⁴⁴

Sammanfattningsvis kan man konstatera att ledorden vid utformningen av SoL som ramlag var helhetstänkande och flexibilitet: lagen syftade till att fånga den enskildes hela sociala och ekonomiska problematik och ge stort handlingsutrymme för socialarbetarna att välja stödjande insats.

⁴³ SOU 1974:39, s. 554.

⁴⁴ SOU 1974:39, s. 258.

4 Den kommunala självstyrelsen

I detta kapitel diskuterar jag grunderna för de argument som ligger i debattens ena vågskål – den kommunala självstyrelsens. Jag avser beskriva motiven till och de rättsliga förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen samt dess omfång inom det sociala området – det s.k. speciallagsreglerade området. Vidare redogör jag kort för grundlagsutredningens förslag om förstärkt grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. Avslutningsvis gör jag en sammanfattning.

4.1 Begreppet kommunal självstyrelse

RF från 1809 innehöll inte begreppet kommunal självstyrelse. I 1974 års RF gavs kommunernas självstyrelse plats i portalparagrafen – 1 kap. 1 §: Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I propositionen till 1974 års RF förklarade man den framskjutna platsen med att den representativa demokratin inte bara grundar sig på nationell folkrepresentation, utan också på folkvalda församlingar på regional och kommunal nivå. RF innehåller emellertid inte någon legal definition av kommunal självstyrelse. Istället uttalade man i propositionen att regeringsformen endast borde innehålla grundsatserna om Sveriges statskick och att det inte fanns fasta principer för arbetsfördelningen mellan stat och kommun. Utredarna var i propositionen tämligen återhållsamma med uttalanden om regleringen av kommunernas ställning och motiverade detta med att den kommunala självstyrelsen var föremål för särskilda, vid denna tid pågående, utredningar.⁴⁵ Regeringen framhävde i propositionen kommunernas särskilda betydelse för demokratin genom att människor gavs inflytande på angelägenheter som berörde dem på lokal nivå och vidare genom att viktiga förvaltningsuppgifter hanterades av organ som tog hänsyn till skiftande lokala förhållanden.⁴⁶

Den kommunala självstyrelsen delas in i två skilda områden: den speciallagsreglerade och den s.k. allmänna kompetensen. Genom speciallagstiftning har kommunerna ålagts särskilda samhällsuppgifter, vilka kommunerna har stor frihet att utforma efter egna förutsättningar. Utöver dessa särskilda åligganden har kommunerna en allmän kompetens inom vilken de på eget initiativ kan sköta sina olika angelägenheter. Det är denna

⁴⁵ Prop 1973:90, *Kungliga Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 126-127.

⁴⁶ Prop 1973:90, s. 187-188. Dock menar departementschefen att regeringsformen borde tydligare reglera den kommunala självstyrelsen. För vidare diskussion om detta, se den avslutande analysen i min uppsats.

initiativrätt – kommunernas allmänna kompetens – som utgör kärnan i den kommunala självstyrelsen.⁴⁷

I 1977 års KomL (1 kap 4 §) uttrycktes den allmänna kompetensen som att kommunen själv får vårda sina angelägenheter. I nuvarande KomL 2 kap. 1 § formuleras den kommunala självstyrelsen på så sätt att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Detta är emellertid ingen definition av självstyrelsen, bestämmelsen stadgar endast en rätt för kommunerna att utföra uppgifter som uppfyller vissa kriterier.⁴⁸

I doktrinen har innebörden av kommunernas självstyrelse diskuterats flitigt. Då min uppsats i huvudsak handlar om en begränsad aspekt av självstyret, tar jag endast upp ett par författares ståndpunkter.

Bohlin diskuterar det förhållandet att begreppet kommunal självstyrelse inte har definierats i vare sig RF eller i KomL. Han menar att om man ser till regleringen i KomL handlar begreppet om relationen mellan stat och kommun och syftar till att ge kommunerna en självständig och, inom vissa gränser, fri bestämmanderätt. Vid sidan om sina särskilda åligganden ska kommunerna ha en från statlig inblandning fredad sfär.⁴⁹

Gustafsson har en lite annan utgångspunkt i sin beskrivning av kommunernas kompetens. Kommunernas uppgift, konstaterar Gustafsson, är traditionellt sett att samla människor som bor inom ett geografiskt område för att främja dessas gemensamma intressen. Häri ligger en decentraliseringsideologi, enligt vilken huvudprincipen är att valda förtroendeledamöter styr kommunen.⁵⁰ Enligt Gustafsson kan kommunal självstyrelse, något förenklat, definieras som att

”lokala enheter ombesörjer kollektivt finansierade förvaltningsuppgifter, varvid kommunmedlemmarna har möjlighet att fatta beslut och direkt medverka i förvaltningsprocessen.”⁵¹

Den decentraliserade demokratiska aspekten är av central betydelse för den kommunala självstyrelsen. Detta framgår av stadgandet i RF 1 kap. 7 § som anger att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar samt att kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.⁵² Även

⁴⁷ Prop 1973:90, s. 188-190.

⁴⁸ Bohlin (2007), *Kommunalrättens grunder*, (5:e uppl.) Norstedts juridik, s. 22.

⁴⁹ Bohlin, A. (2007), s. 22.

⁵⁰ Prop 1990/91:117 *Om en ny kommunallag*, s. 6.

⁵¹ Gustafsson, Agne (1999), s. 11.

⁵² Strömberg, Håkan (1999) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Juristförlaget i Lund (3:e uppl.), s. 90.

Bohlin betonar den kommunala beskattningsrätten som ett väsentligt inslag i självstyrelsen.⁵³

4.2 Kommunernas speciallagsreglerade verksamhet

I KomL 2 kap. 4 § anges att föreskrifter om kommuners befogenheter och skyldigheter på vissa områden återfinns i särskilda lagar.⁵⁴ Detta är den s.k. speciallagsreglerade kompetensen. I propositionen till 1991 års KomL konstaterar man att det inte är möjligt att göra någon uttömmande beskrivning av den speciallagsreglerade kompetensen. Istället, menade man, kan kommunallagen endast innehålla en generell hänvisning till att särskilda lagar finns. Syftet med denna allmänt formulerade hänvisning är att uppmärksamma lagtillämparen på att det finns särskilda lagar som reglerar kommunernas speciella befogenheter och skyldigheter.⁵⁵

Speciallagstiftningen är omfattande och består av olika typer av lagar. Vissa är detaljerade och reglerar såväl förvaltningsuppgifterna i sig som organisatoriska frågor – som t.ex. skollagen – medan andra regelverk har ramlagskaraktär som i stort endast tar sikte på verksamhetens mål.⁵⁶

Föreskrifterna som styr den speciallagsreglerade verksamheten har tillkommit för att ge kommunerna extra befogenheter inom vissa områden eller för att utföra uppgifter som annars varit otillåtna. Ett exempel på det senare är SoL, enligt vilken en kommun ges rätt att särbehandla enskilda individer genom att utbetala ekonomiskt stöd (sålunda ett undantag från likabehandlingsprincipen i KomL 2 kap. 2 §). En stor del av förvaltningsuppgifterna enligt specialförfattningar är obligatoriska för kommunerna (se t.ex. SoL 2 kap 1 §). Det är kommunfullmäktiges ansvar att tillse att ekonomiska och andra resurser ställs till den obligatoriska verksamhetens förfogande, så att de författningsstadgade åliggandena uppfylls. Vidare åligger det fullmäktige att fatta beslut om verksamhetens organisation i enlighet med respektive författning (se t.ex. SoL 2 kap. 4 §).⁵⁷

4.3 Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

1989 ratificerade Sverige den inom Europarådet utarbetade Europa-konventionen om kommunal självstyrelse (EKKS). Konventionens syfte är

⁵³ Bohlin, A. (2007), s. 22.

⁵⁴ Det bör här också tilläggas att föreskrifter om kommunernas åligganden ska meddelas i lag, enligt RF 8 kap. 5 §.

⁵⁵ Prop 1990/91:117, s. 36.

⁵⁶ Gustafsson, Agne (1999), s. 101.

⁵⁷ Bohlin, A. (2007), s. 142-143.

att slå fast grundläggande principer för tryggheten av kommunal självstyrelse. En annan viktig faktor som konventionen betonar är självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i offentliga angelägenheter.⁵⁸

EKKS:s artiklar handlar i huvudsak om att principen om kommunal självstyrelse ska vara reglerad i lag (art. 2), att kommunerna ska ha rätt att självständigt reglera en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna i den lokala befolkningens intresse samt att beslutanderätten i kommunerna ska utövas av demokratiskt valda organ (art. 3). Vidare behandlas i art. 9 kommunernas ekonomiska resurser. Art 9 1p. och 2p. anger att kommunerna ska ha rätt till egna tillräckliga resurser samt att dessa resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats kommunen.

Jag tänker här inte diskutera konventionen ytterligare. I den tunna propositionen som föranleddes av ratificeringen föreslogs inga lagändringar.⁵⁹ I avsnitt 6.4.3 återkommer jag med en diskussion om kommunal självstyrelse och rättighetslagstiftning utifrån en rapport från Europarådet.

4.4 Vilken rättslig karaktär har kommunernas normer?

Många kommuner utfärdar normer som är tänkta att vägleda socialsekreterarna i deras arbeten. Sådana normer är vanligtvis detaljerade och avsedda att komplettera lagen och rekommendationerna från SoS. Vilken rättslig status har då dessa kommunala verkställighetsnormer? Ramen för kommunernas möjlighet att utfärda instruktioner för förvaltningen anges i RF. I RF 1 kap. 8 § stadgas bl.a. att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. 11 kap. 6 § 2 st. meddelar att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun. Vidare anges i 8 kap. 5 § samma lag att grunderna för kommuners organisation och verksamhetsformer samt kommuners befogenheter och övriga åligganden ska meddelas genom lag. Enligt Strömberg omfattar uttrycket kommuners befogenheter också dessas normgivningskompetens. I lagform kan alltså riksdagen ge kommuner rätt att meddela instruktioner för den kommunala obligatoriska förvaltningens organisation och arbetssätt. Kommunernas rätt att meddela föreskrifter begränsas av RF 8 kap. 3 §, enligt vilken förhållandet mellan enskilda och det allmänna samt åligganden för enskilda skall meddelas genom lag.⁶⁰

⁵⁸ Europeisk konvention om kommunal självstyrelse, preambel, 4-5 st.

⁵⁹ Prop. 1988/89:119 *Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse*, s. 2.

⁶⁰ Strömberg, Håkan (1999), s. 90-94.

Vilka möjligheter har då kommunerna att utfärda kommunala riktlinjer för tillämpning av SoL?⁶¹ Om kommunerna själva ska avgöra hur man ska utforma en obligatorisk förvaltningsverksamhet, kommer detta att kräva viss intern kommunal normgivning. I SoL saknas regler som ger kommunerna rätt att utfärda bindande verkställighetsföreskrifter. Inte heller RF 11 kap. 6 § 2 st. stadgar något om kommunernas rätt att meddela föreskrifter om tillämpning av lag. Strömberg skriver att nämnda regel åsyftar sådana förvaltningsuppgifter som kommunerna ska utföra enligt kommunallagen eller andra författningar, dock inte specialförfattningar.⁶² Inte heller finns det någon rätt, genom delegation från regeringen, för kommuner att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag, eftersom regeringen, enligt regeringsformen 8 kap. 13 § 3 st, endast kan delegera sådan kompetens till myndigheter under regeringen.⁶³

Mot bakgrund av det ovanstående kan man konstatera att de kommunala riktlinjerna för tillämpning av SoL:s biståndsparagraf inte är bindande för socialarbetarna i deras handläggning.⁶⁴ Tjänstemännen inom socialtjänsten är skyldiga att tillämpa lagen, regeringens förordningar samt sådana myndighetsföreskrifter som utfärdats med stöd av regeringens delegation till myndigheter. De kommunala riktlinjerna kan därför, föreslår Svensson, betraktas som arbetsgivarens rekommendationer för hur SoL bör tolkas.⁶⁵

De lokala riktlinjerna som vanligen utfärdas av kommunstyrelsen är avsedda att tillämpas av samtliga socialtjänstkontor inom kommunen. Svensson kommenterar emellertid att det förekommer riktlinjer som enbart tillämpas vid särskilda kontor, och att dessa normer inte heller alltid är skriftligt nedtecknade. I de fall riktlinjerna inte är skriftliga kan det handla om ett visst agerande socialsekreterarna iakttar vid beslutsfattandet.⁶⁶

Syftet med de kommunala normerna om bistånd är att skapa en i större utsträckning enhetlig rättstillämpning inom kommunen. Svensson påpekar här att det inte existerar någon garanti för att förvaltningsdomstolen – under prövningen av ett överklagat ärende – kommer att respektera de lokala riktlinjerna.⁶⁷

⁶¹ Det bör också här nämnas att till SoL hör socialtjänstförordning (2001:937) som innehåller verkställighetsföreskrifter avseende SoL. Det för den här uppsatsen relevanta området ekonomiskt bistånd regleras emellertid inte i förordningen. Den innehåller främst bestämmelser om vård och behandling av unga, familjehem, särskilda boendeformer för äldre, m.m.

⁶² Strömberg, Håkan (1999), s. 90-94.

⁶³ Svensson, Gustav (2000), s. 260.

⁶⁴ Riktlinjerna kan emellertid anses bindande ur ett arbetsrättsligt perspektiv, då det är handläggarnas arbetsgivare som utfärdar riktlinjerna som instruktioner för arbetet. Det är dock, enligt min uppfattning, inte särskilt troligt att det skulle utgå arbetsrättsliga sanktioner mot den arbetstagare som vägrar tillämpa riktlinjerna p.g.a. att dessa strider mot lag.

⁶⁵ Svensson, Gustav (2000), s. 260.

⁶⁶ (Red.) Vahlne Westerhäll, Lotta (2007) *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*, Norstedts juridik, s. 54.

⁶⁷ (Red.) Vahlne Westerhäll, Lotta (2007), s. 54.

4.5 Förstärkt självstyrelse? Överväganden i grundlagsutredningen

I grundlagsutredningens betänkande *En reformerad grundlag* från 2008 diskuteras bl.a. den kommunala självstyrelsens ställning i grundlagen. Inom ramen för det här arbetet är det främst två punkter som är av intresse.

I betänkandet föreslår man, för det första, att principen om kommunernas självstyrelse ska markeras tydligare i RF. Utredarna anser att de skilda beskrivningarna av självstyrelsen i RF och KomL har medfört att det råder oklarhet inom vilka områden principen gäller. För att åtgärda detta problem föreslås att den nya RF ska innehålla en bestämmelse som klargör att självstyrelseprincipen omfattar all kommunal verksamhet, inte enbart den som faller under den allmänna kompetensen.⁶⁸

För det andra föreslår grundlagsutredningen att det i den nya RF införs en bestämmelse om att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen. Prövningen ska tillämpa en proportionalitetsprincip, enligt vilken en inskränkning av självstyret aldrig bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de mål som föranlett den. Den vidare innebörden av prövningen är, enligt betänkandet, att den innefattar en skyldighet för lagstiftaren att undersöka om samma mål som är föremål för beslut kan uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. Om så är fallet, ska enligt proportionalitetsprincipen den mindre ingripande åtgärden väljas.⁶⁹ Denna fråga diskuterades även i betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* från 1996. Där pekar utredarna på den vanliga situationen att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen, som t.ex. medborgarnas intressen för rättvisa eller jämlikhet. I sådana lägen, förklarar man, är det inte alltid som konsekvenserna för kommunernas självstyrelse beaktas i den utsträckning som vore önskvärt. Här nämner utredarna att rättighetslagstiftning inom det kommunala området är en sådan situation där betydelsen av en regelmässig prövning av konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen skulle vara särskilt stor.⁷⁰

I den avslutande analysen återkommer jag med en diskussion om betydelsen av ökad tydlighet och större hänsyn till kommunernas självstyrelse i lagstiftningsprocessen.

⁶⁸ SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*, s. 537. För en utförligare motivering, se SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, s. 47 ff.

⁶⁹ SOU 2008:125, s. 538-539.

⁷⁰ SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*, s. 199.

4.6 Sammanfattning

I det här kapitlet har jag redogjort för den kommunala självstyrelsens grunder och omfattning. Kommunernas självstyre grundar sig på principerna om betydelsen av lokal demokrati och decentraliserad förvaltning. Betoningen av de demokratiska aspekterna och decentralisering – i betydelsen hänsyn till skiftande lokala förhållanden – återfinns också i doktrinen där bl.a. Gustafsson talar om kommunernas uppgift att främja lokalbefolkningens gemensamma intressen. Begreppet kommunal självstyrelse saknar emellertid en legal definition. Istället karaktäriseras den av en uppdelning av kommunernas verksamhetsområden: den speciallagsreglerade och den allmänna kompetensen. Genom särskilda föreskrifter åläggs kommunerna att utföra angivna förvaltningsuppgifter, i vilka de ges viss frihet att självständigt utforma verksamheter och ta lokala hänsyn. Därutöver har kommunerna en allmän kompetens att på eget initiativ ta hand om lokala angelägenheter som är av allmänt intresse.

Sverige har ratificerat Europakonventionen om kommunal självstyrelse (EKKS), vars syfte är att ange de grundläggande principerna för kommunernas självstyre. Av särskild vikt för uppsatsens fortsatta framställning är EKKS:s artiklar om kommunernas ekonomiska resurser. Art. 9 stadgar att kommunerna ska ges tillräckliga resurser för att utföra de uppgifter de blivit ålagda i lag.

Avslutningsvis i kapitlet har jag redogjort för grundlagsutredningens förslag avseende kommunernas självstyre. Utredarna ansåg för det första att självstyrelsen i gällande lagstiftning var alltför oklar, att den borde markeras tydligare i RF, och för det andra att det i RF införs en bestämmelse om att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen. Bestämmelsen föreslås innebära en skyldighet för lagstiftaren att utreda om ny lagstiftning – som inskränker kommunernas självstyre – kan utformas på ett för självstyrelsen mindre ingripande sätt.

5 Domstolsmakten

I detta avsnitt beskriver jag grunden till de argument som ligger i den andra vågskålen – d.v.s. de rättsstatsargument som vanligtvis kommer från statligt håll eller från klientorganisationer. Inom detta perspektiv återfinns generella rättsstatliga intressen som gör sig gällande inom all myndighetsutövning, men också sådana som följer specifikt ur rättighetslagstiftning. Inledningsvis redogör jag kort för de två besvärsordningar som gäller inom svensk förvaltningsrätt. Därefter beskriver jag de generella krav på rättsliga avgöranden som finns från förvaltningsdomstolarnas perspektiv. Avslutningsvis gör jag en sammanfattning som också är avsedd att återknyta till de centrala delarna i fjärde kapitlet.

5.1 Överklaganderätten – två besvärsordningar enligt svensk rätt

Förvaltningsbesvär. Förvaltningsbesvär omfattar överklagande av såväl statliga myndigheters beslut som sådana beslut som fattas av kommunala nämnder där besvärsbestämmelsen är angiven i en specialförfattning (i annat fall kan nämndernas beslut överklagas genom kommunalbesvär, enligt KomL). Utmärkande för förvaltningsbesvär är dels att endast den som ärendet rör har rätt att överklaga det, dels att besvärsmyndigheten får pröva ärendet i dess helhet. Med detta menas beslutets laglighet och lämplighet, vilket innebär att överprövningsinstansen har rätt att både upphäva beslutet och sätta ett nytt beslut i dess ställe. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen reglerar förfarandet hos överprövande förvaltningsmyndighet respektive förvaltningsdomstol, såvida inte specialförfattningen anger annat.⁷¹

Kommunalbesvär. Regleringen av kommunalbesvär skiljer sig på väsentliga punkter från den om förvaltningsbesvär. Det som i huvudsak utmärker kommunalbesvär är att domstolens prövning endast omfattar beslutets laglighet (inte lämplighet eller skälighet), att besvärsrätten endast tillkommer medlem i den beslutsfattande kommunen samt att domstolens beslut endast har kassatorisk effekt (beslutet kan undanröjas, men inte ersättas inte av ett nytt).⁷² Regler om kommunalbesvär återfinns i KomL 10 kap.

⁷¹ Strömberg, H. och Lundell, B. (2008), s. 172-173.

⁷² Bohlin, A. (2007), s. 241.

5.2 Nationell likabehandling och normmässighet

I regeringsformen 1 kap. 9 § stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör förvaltningsuppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Paragrafen, som utgör en av rättsstatens grundprinciper, innebär krav på objektivitet, opartiskhet och lika behandling av medborgare vid tillämpning av lagar, förordningar och andra rättsliga normer. Regeln riktar sig mot rättstillämpare på bland annat statliga och kommunala förvaltningar. Petrén och Ragnemalm påpekar att 1 kap. 9 § har särskild betydelse i sådana fall där lagar och andra föreskrifter ger beslutsfattaren stor tolknings- och handlingsfrihet vid val av lämpliga åtgärder/insatser för att uppnå det i lagen angivna målet. Sådana s.k. diskretionära bedömningar kräver likformighet vid tillämpningen. Det är här också viktigt att poängtera att likabehandlingsprincipen i RF 1 kap. 9 § inte innefattar ett förbud mot normmässig särbehandling. Inom bland annat det sociala området är sådan lagstiftning vanlig och, enligt Petrén och Ragnemalm, ett kännetecken på en välfärdsstat.⁷³

Även i KomL 2 kap. 2 § återfinns en likabehandlingsprincip som säger att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Rätten för kommuner att utge ekonomiskt bistånd med stöd av SoL utgör alltså ett undantag – grundat på sakliga skäl – från kommunernas skyldighet att behandla invånarna lika.⁷⁴

Frågan om likabehandling torde inte kunna diskuteras utan det rättsstatliga kravet på normmässighet vid offentligt beslutsfattande. Med normmässighet avses här legalitetsprincipen i RF:s stadgande i 1 kap. 1 § 2 st. om att den offentliga makten utövas under lagarna. Principen innebär att all utövning av offentlig makt kräver författningsstöd.⁷⁵ Legalitetsprincipen gäller utöver riksdag, regering, domstolar och förvaltningsmyndigheter även det kommunala området.⁷⁶

5.2.1 Normmässighet – två tillämpningsmetoder

Frågan om normmässighet handlar naturligtvis också om metoderna för tolkning och tillämpning av olika typer av lagar. Vad gäller normmässig

⁷³ Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans (1980) *Sveriges grundlagar*, (12:e uppl.) Publica, s. 37-38.

⁷⁴ Lindquist, Ulf och Losman, Sten (2009) *Kommunallagen. En kommentar på internet*, kommentar till kommunallagen 2 kap. 2 §. 20/5 2009, kl 19.

⁷⁵ Warnling-Nerep, Wiweka; Lagerqvist Veloz Roca, Annika; Reichel, Jane (2007) *Statsrättens grunder*, Norstedts juridik (2:a uppl.), s. 39.

⁷⁶ Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne; Regner, Göran (2006) *Grundlagarna*, Norstedts juridik (2:a uppl.), s. 54-55.

regeltillämpning inom socialrättsområdet gör sig främst två olika meningar gällande.⁷⁷ Den *normrationella metoden* kännetecknas av att juridiska frågor avgörs genom subsumtion av fakta under en regel, som ger svar på hur ett problem ska eller bör lösas. Regeln anger de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en formellt rättsligt korrekt slutsats ska kunna dras. Den *målrationella metoden* syftar till materiellt riktiga lösningar på rättsliga frågor. Denna bedömningsmodell tar sikte på de mål som anges i lagen och tillämpningen syftar således till att uppfylla dem. Beslutsunderlaget här grundas på olika professionella överväganden – om t.ex. val av åtgärd – när en rättighet kunnat fastställas.⁷⁸

Svensson konstaterar att det är den målrationella metoden som ska tillämpas vid behovs- och biståndsbedömningen enligt SoL (såväl 1980 års och 2001 års lag). Lagtexten ger beslutsfattaren stor frihet att välja medel för att uppnå lagens mål, vilket möjliggör för denne att ha en helhetssyn på det aktuella ärendet.⁷⁹

5.3 Rättighets- och skyldighetslagstiftning

I detta avsnitt redogör jag för rättighetsbegreppet som det har beskrivits i doktrinen och i förarbetena inom socialtjänstområdet. Vidare beskriver jag innebörden av begreppet skyldighetslagstiftning och dess förhållande till rättighetslagstiftning.

5.3.1 Rättigheter – SoL:s förarbeten

I förarbetena till 1980 års SoL görs ingen närmare analys rättighetsbegreppet. I huvudbetänkandet *Ny Socialtjänstlag* från 1994 fokuserar utredarna på besvärsrätten som de menar är avgörande för om en lag ska betraktas som rättighetslag eller inte. Med besvär avses här förvaltningsbesvär, där förvaltningsdomstol har möjlighet att göra en allsidig prövning av ärendet och sätta ett nytt beslut i dess ställe.⁸⁰ Samma definition av rättighet återfinns i den efter huvudbetänkandet framlagda propositionen från 1996/97.⁸¹ I propositionen *Ny socialtjänstlag* från 2000/01 lägger man också störst vikt vid möjligheten att överklaga genom förvaltningsbesvär. Här förklarar man emellertid återgången från den tämligen kortvariga perioden med dubbla besvärordningar till endast förvaltningsbesvär med administrativa skäl: rätten att överklaga genom

⁷⁷ Se t.ex. Svensson, G. (2000), s. 32 ff. och Holmberg, S. (1990), s. 190 ff.

⁷⁸ Holmberg, S. (1990), s. 193.

⁷⁹ Svensson, G. (2000), s. 98.

⁸⁰ SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag*, s. 299.

⁸¹ Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 70. Genom denna proposition genomfördes emellertid vissa inskränkningar av rätten till bistånd vad avser just överklaganderätten. Se mer om detta i kapitel 7.

kommunalbesvär skapade, enligt statsrådet, felaktiga förväntningar hos den enskilde och onödigt merarbete för förvaltningsdomstolarna.⁸²

5.3.2 Rättigheter – doktrin

Rättigheter har sedan lång tid tillbaka diskuterats inom såväl juridiken som filosofin. Min utgångspunkt för att närma mig ämnet har jag hämtat från Sten Holmbergs avhandling *Rätten till bistånd*, eftersom dennes definition av rättigheter inriktas på den enskildes rätt till bistånd från lokalsamhället, kommunen.

Holmberg menar att en regel, för att konstituera en rättighet, ska uppfylla tre kriterier. För det första ska den vara lagbestämd till innehåll och förutsättningar. För att detta kriterium inte ska bli innehållslöst ställer Holmberg krav på rättighetsparagrafens lydelse, vilken han menar ska vara tydlig och precis. En allsidig prövning av rättigheten underlättas av att lagtexten tydligt anger rättighetens innehåll och villkoren för förmånen/rättigheten. En precist formulerad rättighet innebär också att den enskilde ges möjlighet att förutse myndighetens beslut och kontrollera dess laglighet och lämplighet. För det andra ska rättigheten vara utkrävbar, vilket betyder att den enskilde ska ha rätt att överklaga beslutet till ett neutralt och, i förhållande till myndigheten, överställt organ. För det tredje ska det finnas en effektiv statlig tillsyn över de myndighetsutövande förvaltningsorganen. Detta villkor syftar till att tillse att lagstiftarens avsikter med lagstiftningen efterlevs i lagtillämpningen.⁸³

Bramstång beskriver rättigheter på ett liknande sätt, men betonar starkare kravet på att rättighetsparagrafen ska vara tydligt och precist formulerad i fråga om innehåll och förutsättningar.⁸⁴

5.4 Skyldighetslagstiftning

Är det fallet att en skyldighet nödvändigtvis speglar en rättighet? Enligt Propositionen 1996/97:124 kan begreppen betraktas som fristående från varandra – de är inte varandras spegelbilder. Skyldighetslagstiftning riktar sig i huvudsak till myndigheterna och anger vad dessa ska göra i förhållande till enskilda. Vanligt är också att skyldighetsregleringen är övergripande och stadgar vilka verksamheter som ska bedrivas. Den viktigaste skillnaden, enligt nämnda proposition, handlar emellertid om överklagandemöjligheterna. En rättighetslag ger den enskilde rätt få sitt ärende prövat i

⁸² Prop. 2000/01:80, s. 96

⁸³ Holmberg, Sten (1985) *Rätten till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen*, Skeab förlag AB, s. 69-70

⁸⁴ Bramstång, Gunnar (1985) *Sociallagstiftningen – en kommentar*, P.A. Norstedt & Söners förlag, s. 52.

sin helhet i domstol, medan en skyldighetslag ger den enskilde rätt att överklaga lagligheten i beslutet (kommunalbesvär).⁸⁵

Distinktionen rättighetslag – skyldighetslag är viktig för att kunna diskutera dels den förändring av SoL som skedde 1998, dels kommunernas kritik mot den besvärssystem som gällde i 1980 års SoL och som är gällande i den nuvarande lagen.

5.5 Sammanfattning

I kapitel 5 har jag redogjort för grunderna för domstolsmakten och de rättsliga krav som ska iakttas vid all myndighetsutövning, som t.ex. beslut om bistånd enligt SoL. Här gäller RF:s krav på objektivitet, opartiskhet och likabehandling av medborgare vid tillämpning av lagar. Inom doktrinen har författare pekat på att dessa principer är av särskild betydelse i sådana fall där lagarna ger beslutsfattaren stor tolknings- och handlingsfrihet.

I kapitel 5 har jag också beskrivit biståndsparagrafens rättighetskaraktär: det sätt på vilket rättighetsbegreppet utretts i förarbetena och hur det har definierats i doktrinen. Sammanfattningsvis kan man konstatera att rättighetskonstruktionen ägnats mer uppmärksamhet inom rättsvetenskapen än hos lagstiftaren. Den skillnad som finns mellan dessa parter ligger främst i betoningen på rättighetens lydelse i lagtext: i doktrinen förordas tydlighet och precision, medan lagstiftaren anser att detta krav är i någon mening underställt besvärsmöjligheten.

Beskrivningen av kommunal självstyrelse i fjärde kapitlet framhöll särskilt decentraliseringsmotivet: det demokratiska värdet i att låta folkvalda politiker fatta beslut över kommunala angelägenheter och att i denna process ges möjlighet att ta hänsyn till skiftande lokala förhållanden. Rättighetslagstiftning, så som den beskrivits i femte kapitlet, ställer sådana krav på beslutsfattandet att de två rättsområdena kan komma i konflikt med varandra. Det finns en problematik i situationen där socialnämnden i en kommun har att beakta såväl särskilda lokala förhållanden som rättighetskonstruktionens krav på nationell likabehandling. Hur lagstiftaren har valt att sammanföra kommunal verksamhet med idén om rättighetslagstiftning kommer att utredas utförligt i kapitel 6 och 7.

⁸⁵ Prop. 1996/97:124, s. 43-44.

6 Överklaganderätten

I detta kapitel redogör jag för den debatt som startade i förarbetena inför 1980 års SoL och som handlar om besvärslagens konstruktion. Det är genom besvärslagen som domstolarnas makt över kommunerna kommer till uttryck. Frågan om besvärslagens omfattning – kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär – står i centrum och ligger även till grund för de problem som utreds i kapitel 7. Min avsikt med kapitel 6 är dels att belysa de ståndpunkter som återfinns i de två vågskålarna – kommunerna respektive domstolarna – dels att presentera dessa i kronologisk form. En beskrivning av debatten i kronologisk ordning gör det möjligt att se de förändringar i debatten som kommer av förändrade samhällsvillkor.

Jag inleder kapitlet med Socialutredningens betänkanden från mitten av sjuttioalet och avslutar med de diskussioner som fördes i propositionen till 2001 års SoL. Därefter lyfter jag fram som ett exempel ett problem som varit i centrum för debatten och som fortfarande är aktuellt.

6.1 Förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär? – Debatten inför 1980 års SoL

I Socialutredningens slutbetänkande från 1977 framfördes förslaget att beslut om ekonomiskt bistånd skulle kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. I diskussionen om vilka konflikter som möjligheten till förvaltningsbesvär kunde leda till framhöll utredarna att besvärslagen i princip inte skulle leda till att förvaltningsdomstol avgjorde hur tillgängliga kommunala resurser skulle fördelas mellan kommunmedlemmarna. Men om denna fråga ändå skulle uppkomma, menade utredarna att besvärslagen måste ta hänsyn till de resurser kommunen hade att tillgå.⁸⁶

Många av remissinstanserna i betänkandet tycks emellertid ha betvivlat att förvaltningsdomstolarna skulle beakta kommunernas ekonomi, detta mot bakgrund av den oprecisa lagtexten som inte uttryckligen stadgade att sådana hänsyn skulle tas. SKF och några kammarrätter ansåg att frågan om de kommunala resurserna var avgörande för kvaliteten på socialtjänstens verksamhet och att lagstiftaren därför måste se till att kommunerna fick tillräckliga resurser. I annat fall, menade de, skulle besvärslagen bli ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Några kommuner, däribland Göteborgs, ställde sig helt avvisande till rätten att överklaga genom förvaltningsbesvär.⁸⁷

⁸⁶ SOU 1977:40, s. 859.

⁸⁷ SOU 1977:40, s. 117-118.

Kammarrättens i Göteborg remissvar på den föreslagna biståndsparagrafen gavs stort utrymme i propositionen 1979/80:1. Remissinstansen riktade kritik dels mot paragrafens oprecisa utformning, dels mot de konsekvenser detta kunde medföra. Kammarrätten konstaterade inledningsvis att man kunde utgå från att det i enskilda ärenden skulle uppkomma meningsskiljaktigheter mellan den enskilde och kommunen i fråga om vilka sociala åtgärder som skulle vidtas. Den enskilde skulle i en sådan situation emellertid inte kunna hämta stöd för sina åsikter från lagtexten. Istället skulle han eller hon ges möjlighet att överklaga socialtjänstens beslut till förvaltningsdomstol.

”Det betyder att [den enskilde] kan klaga sig till en förmån som socialnämnden förvägrat honom. Den rätt som tilläggs medborgarna i [biståndsparagrafen] ger visserligen intryck av att vara av mycket vidsträckt och generell natur. Av motiven framgår emellertid att rätten är avsedd att vara betydligt mer begränsad än vad lagens ordalydelse ger vid handen. Vid besvärspövningen skall sålunda hänsyn tas till de resurser som finns inom kommunen. En prövning med sådana hänsynstaganden kan i sämsta fall leda till att den enskilde inte får den socialtjänst alla parter i och för sig anser att han är berättigad till. En annan ofrånkomlig konsekvens är att rätten till socialt bistånd får olika innehåll från kommun till kommun. [...] Det grundläggande felet i den föreslagna regleringen är att den enskilde i lag [...] tillförsäkras rätt till bistånd i en omfattning som i många fall måste komma att överstiga kommunernas resurser.”⁸⁸

Dylika kritiska synpunkter framfördes också från bl.a. JO och Riksrevisionsverket som dels ansåg att besvären ofta skulle komma att gälla frågor om fördelning av kommunala resurser som inte var tillräckliga för att täcka alla behov, dels att prövning genom förvaltningsbesvär kunde komma att leda till styrande ingrepp i den kommunala politiska processen.⁸⁹ Många kommuner framförde samma kritik, men lade till att förvaltningsdomstolarna endast skulle behöva ta hänsyn till de kommunala resurserna under en övergångstid. Kommunerna menade att domstolarna under denna tid måste ta hänsyn till takten på utbyggnaden av kommunens resurser samt de riktlinjer som kommunerna utfärdar.⁹⁰

Regeringen besvarade kritiken med att betona att det skulle göras en prövning i varje enskilt fall men också att den enskilde inte kunde sägas ha rätt till en viss bestämd insats.⁹¹ I samtliga instanser, förklarade regeringen,

”måste man [vid biståndsprövningen] uppenbarligen väga den enskildes behov mot de resurser som finns inom kommunen. [...]

⁸⁸ Prop. 1979/80:1, s. 124.

⁸⁹ Prop. 1979/80:1, s. 468-469.

⁹⁰ Prop. 1979/80:1, s. 258.

⁹¹ Prop. 1979/80:1, s. 470.

Nämnden är dock alltid skyldig att med tillgängliga medel tillgodose den enskildes behov av bistånd.”⁹²

Vidare uttalade regeringen att efter ett överklagande ska förvaltningsdomstol beakta såväl omständigheter den enskilde åberopade som vad nämnden framförde.

”Det kan således enligt min mening inte komma ifråga att besvärmyndigheten beslutar i uppenbar strid mot vad som får anses rimligt och möjligt med hänsyn till kommunens resurser.”⁹³

Därefter upprepades dock att kommunen aldrig fick underlåta att ge den enskilde det stöd han eller hon behöver.⁹⁴

Föreningen Sveriges socialchefer och Sveriges Socionomers riksförbund ansåg på andra grunder att förvaltningsbesvär skulle vara olämpligt i biståndsärenden. Man menade att juristerna i förvaltningsdomstolen inte hade tillräckliga kunskaper inom området för socialt arbete för att kunna göra kompetenta överväganden om behov och val av bistånd. Av den anledningen ansåg organisationerna att domstolen efter överklagande endast borde ges rätt att pröva lagligheten i ett beslut.⁹⁵

En liknande invändning kom också från Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som ansåg att besvärprövningen mot bakgrund av biståndsparagrafens vaga lydelse skulle komma att bli alltför komplicerad att genomföra. Lagen angav inte vilka insatser eller belopp den enskilde hade rätt till. Utan sådana begränsningar av processföremålet ansåg Länsstyrelsen att domstolens prövning skulle komma att bli mycket omfattande. Prövningen skulle omfatta dels bedömningen av hjälpbehovet, dels bedömningen av vilket bistånd som skulle vara lämpligt. För att göra en sådan undersökning skulle, enligt Länsstyrelsen, domstolen behöva inhämta upplysningar från sakkunniga och annat material. Denna undersökning antogs ta mycket resurser i anspråk för domstolarna samt ta alltför lång tid att genomföra. En sådan tidsutdräkt skulle drabba den enskilde, menade Länsstyrelsen.⁹⁶

Regeringen kommenterade endast kort denna kritik från Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Föreningen Sveriges socialchefer. Den menade att det inte borde uppstå oöverkomliga svårigheter för domstolen att bedöma när den enskildes förhållanden var sådana att insatser från socialtjänsten var nödvändiga. När det gällde domstolens bedömning av vilka åtgärder som kunde komma ifråga är regeringens uttalanden i propositionen svårtolkade: man förklarade blott att besvärinstansen skulle göra samma prövning som

⁹² Prop. 1979/80:1, s. 470.

⁹³ Prop. 1979/80:1, s. 470.

⁹⁴ Prop. 1979/80:1, s. 470.

⁹⁵ Prop. 1979/80:1, s. 468-469. Det ska här också tilläggas att då en socialnämnd ansåg att den enskildes behov kunde tillgodoses på annat sätt än genom bistånd enligt 1980 års SoL kunde nämnden fatta beslut om insats med stöd av egna kommunala regler (d.v.s. inom ramen för KomL:s regler). Ett sådant beslut kunde endast överklagas genom kommunalbesvär.

⁹⁶ Prop. 1979/80:1, s. 256.

socialnämnden och att domstolen då ska beakta vilka olika alternativ av insatser som finns inom kommunen.⁹⁷

Sammanfattningsvis kan man här konstatera att den kritik som riktades mot förslaget om införande av förvaltningsbesvär i huvudsak handlade om den makt domstolarna kunde komma att få över kommunens resurser. Lagstiftaren besvarade kritiken med att domstolarna rimligen måste ta hänsyn till kommunernas ekonomiska situation, men betonade att sådan hänsyn inte fick gå ut över den enskildes rätt. I avsnitt 6.4 för jag en diskussion om lagstiftarens hållning i denna fråga.

I kapitel 7, Skälig levnadsnivå, beskriver jag mer ingående vilken påverkan överklaganderätten fick på kommunerna under perioden mellan 1980 års SoL och förändringarna i 1998 års lag.

I nästa avsnitt i detta kapitel beskriver jag det skifte i synen på överklaganderätten som ägde rum under mitten av nittio-talet och utmynnade i lagändringar 1998.

6.2 Inskränkning av överklaganderätten 1998-2001

1998 gjordes en större förändring av SoL, bl.a. delades biståndsparagrafen in i olika behovs- och biståndsposter (mer om denna indelning i kapitel 7). I samband med denna uppdelning skedde också en förändring av överklaganderätten genom att beslut om bistånd i ”annan form” endast kunde överklagas genom kommunalbesvär. Bistånd i annan form beskrevs i propositionen *Ändring i socialtjänstlagen* från 1996/97 som ett för kommunerna frivilligt komplement till försörjningsstödet och kunde omfatta t.ex. bistånd till flyttningskostnader, köp av möbler, psykoterapi och mer omfattande tandvård, m.m. Inom ramen för denna biståndstyp fick kommunernas egna riktlinjer större betydelse; de betraktades som tillägg till det lagreglerade försörjningsstödet. Beslut om bistånd i annan form fattades sålunda med stöd av bl.a. kommunernas normer.⁹⁸ Vidare uttalades i propositionen att de frågor som kunde uppkomma vid beslut om bistånd i annan form snarare gällde insatsens form och innehåll än huruvida bistånd skulle ges eller ej. Det var av dessa anledningar inte lämpligt, enligt propositionen, att domstolarna skulle bedöma biståndets utformning. Istället skulle den enskilde kunna besvära sig över lagligheten i besluten (kommunalbesvär). Förvaltningsdomstolen kunde i sådana fall endast upphäva beslutet om det inte tillkommit i laga ordning, inte var en angelägenhet för kommunen, socialtjänsten överskridit sina befogenheter eller beslutet stred mot lag eller förordning.⁹⁹

⁹⁷ Prop. 1979/80:1, s. 470.

⁹⁸ Prop. 1996/97:124, s. 90.

⁹⁹ Prop. 1996/97:124, s. 92.

Denna besvärsordning kan tyckas märklig i ljuset av vad regeringen också uttalat i fråga om rättighetslagar. I propositionen *Ändring i socialtjänstlagen* förklarade regeringen att benämningen av SoL som rättighetslag medförde vissa konsekvenser som inte kunde undvikas: Europakonventionens art. 6 ställde krav på rätt till domstolsprövning då den enskilde tillerkänts en individuell rättighet i lag.

”Och då räcker inte t.ex. kommunalbesvär; domstolen måste ha full prövningsrätt av alla omständigheter och den skall också kunna fatta ett för parterna bindande beslut i saken.”¹⁰⁰

Regeringen menade att uppdelningen i skilda behovs- och biståndsposter samtidigt markerade en indelning av lagen i rättighets- respektive skyldighetslag. Det som tidigare ansågs vara en rättighet för den enskilde omformulerades till en skyldighet för kommunen. De beslut som endast kunde överklagas genom kommunalbesvär har sålunda fattats med stöd av skyldighetslag.¹⁰¹

Ett antal remissinstanser¹⁰² var kritiska till uppdelningen i skyldighets- och rättighetslag, som man menade skulle bli svår för socialtjänsten att såväl förstå som förklara för den enskilde. Många kommuner ansåg att uppdelningen heller inte gjorde något för att skapa klarhet i frågan om vilken – och hur stor – roll kommunernas självstyrelse har vid biståndsbedömningen. Göteborgs kommun menade att det vore nödvändigt att lagen istället på ett konkret och precist sätt angav vilka rättigheter den enskilde kunde göra anspråk på. Även SoS betonade att lagen istället borde utformas utifrån kraven på rättssäkerhet (d.v.s. precision i rättighetsbestämmelsen och likformighet i tillämpning).¹⁰³

6.2.1 Konsekvenser av inskränkningen av överklaganderätten

Beträffande erfarenheterna av begränsningen till kommunalbesvär avseende beslut om bistånd i annan form bekräftades remissinstansernas farhågor. I propositionen *Ny socialtjänstlag* från 2000/01 konstaterades att

”i inget fall har ett överklagande bifallits. Detta visar dels kommunernas svårigheter att informera om möjligheterna till laglighetsprövning på ett sådant sätt att det inte skapar felaktiga förväntningar hos dem som söker bistånd, dels på ett onödigt merarbete för förvaltningsdomstolarna.”¹⁰⁴

¹⁰⁰ Prop. 1996/97:124, s. 44.

¹⁰¹ Prop. 1996/97:124, s. 44.

¹⁰² Propositionen nämner inte vilka remissinstanser som uttalat sig.

¹⁰³ Prop. 1996/97:124, s. 45..

¹⁰⁴ Prop. 2000/01:80, s. 96.

Propositionen pekade emellertid också på ett grundläggande fel i handläggningen på kommunernas socialtjänstkontor. I Länsstyrelsernas uppföljningar av den förändrade besvärsrätten rapporterades att vissa beslut felaktigt fattats med stöd av 6 g § (bistånd i annan form) istället för 6 b § (försörjningsstöd). Detta fick till följd att den enskilde inte enbart gavs felaktig information om överklagandemöjligheterna, utan också berövades sin rätt att få beslutet prövat i sin helhet i förvaltningsdomstol.¹⁰⁵

I SoS:s utvärdering av ändringarna 1998 i SoL framkom att särskilt bistånd till tandvård reducerades kraftigt under den tid förändringarna var i kraft. Det gällde speciellt personer som skjutit upp behovet av tandvård alltför länge p.g.a. knappa ekonomiska resurser. Konsekvensen av detta blev att det uppstod behov av omfattande insatser till höga kostnader¹⁰⁶ Jag åter kommer med en diskussion som rör bistånd för tandvård nedan i avsnitt 6.5.

6.3 Besvärdebatten inför 2001 års SoL

I betänkandet *Socialtjänst i utveckling* från 1999 konstaterades att intressemotsättningarna – som togs upp i förarbetena till 1980 års lag – mellan kommunerna och domstolarna inte har kunnat överbryggas genom RegR:s praxis. RegR:s domar hade inte, menade utredarna, lyckats bidra till att reglernas tillämpning preciserats eller att tolkningssvårigheterna minskat. Det hade inneburit, förklarade man, att den enskildes intressen fått väga tyngre på bekostnad av kommunernas. De bakomliggande orsakerna till problemen på området ansågs vara att grundlagen inte tillräckligt tydligt definierat kompetensfördelningen vad gäller statens och kommunens ansvar.¹⁰⁷

I skriften *En samlad lag om vård och omsorg?*, från SKF 1998, diskuterades de lagstiftningstekniska problem kommunerna stod inför vid biståndsbedömningar. För det första ansåg förbundet, liksom betänkandet, att det grundläggande problemet stod att finna i RF. Skälen för att det kommunala självstyret inte hade definierats närmare var att lagstiftaren önskat behålla möjligheten att förändra ansvarsförhållandet mellan stat och kommun. Denna flytande gräns mellan stat och kommun, menade SKF, hade lett till oklarheter i den praktiska socialtjänstverksamheten. Oklarheterna hade drabbat såväl de enskilda som kommunerna. SKF lämnade därför tre förslag för förändring av den lagstiftning som påverkade kommunernas socialtjänst.

För det första menade man att lagstiftaren måste förtydliga statens och kommunernas respektive roller genom en principiellt klar och konsekvent definition av kommunernas självstyrelse. Detta skulle bättre överensstäm

¹⁰⁵ Prop. 2000/01:80, s. 96.

¹⁰⁶ Prop. 2000/01:80, s. 92.

¹⁰⁷ SOU 1999:97, *Socialtjänst i utveckling*, s. 254-255.

med självstyrelsens ställning i grundlagen och europakonventionen om kommunal självstyrelse.¹⁰⁸

För det andra ansåg förbundet att SoL inte borde vara utformad som en rättighetslag, utan istället en renodlad skyldighetslag (där besvärsrätten endast omfattar laglighetsprövning). En sådan förändring skulle, enligt SKF, dels vara bättre lämpad till ramlagstiftningen, som ger stort tolknings- och handlingsutrymme för beslutsfattaren, dels innebära ett erkännande av decentraliseringstanken, enligt vilken kommunerna ges rätt att besluta om lokala angelägenheter. Förbundet ansåg att en ny lag tydligt skulle ange kommunernas skyldigheter och en frihet för desamma att utforma socialtjänstverksamheten efter de egna förutsättningarna. Genom att ta bort rätten till förvaltningsbesvär skulle den oklara gränsdragningen mellan domstolarna och den politiska organisationen försvinna. För att stärka den enskildes ställning föreslog förbundet istället att nya, informella, klagomålstjänster införs.¹⁰⁹

För det tredje ansåg man att de lagstadgade åtagandena inom bl.a. socialtjänstens område måste balanseras mot kommunernas tillgängliga resurser. Man pekade här särskilt på konflikten mellan rättighetsbaserade lagar – som SoL – och balanskravet i KomL. I KomL 8 kap. 4 § 3 st. stadgas att kommunens budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet. SKF förklarade att om en förvaltningsdomstol i sin prövning av biståndsärenden inte tar hänsyn till den kommunala ekonomiska situationen, kan det leda till att kommunen tvingas göra nedskärningar på andra områden, som inte skyddas av rättighetslagstiftning. SKF menade att lagstiftningen på detta område måste ge uttryck för en helhetssyn på den kommunala verksamheten och dess finansiering.¹¹⁰

Betänkandet *Socialtjänst i utveckling* diskuterade de förslag SKF lämnade. Beträffande förändringen av SoL från rättighetslag till skyldighetslag ansåg utredarna att det var principiellt viktigt med den maktfördelning förvaltningsbesvär innebar. De nya klagomålstjänster som SKF föreslog skulle innebära att den enskilde inte kunde vända sig till ett självständigt organ för att få ärendet prövat på nytt. I betänkandet kommenterades att kommunmedlemmarna visserligen hade möjlighet att uttrycka sitt missnöje på demokratisk väg, men det skulle inte kunna leda till förändring i enskilda fall. Här, menade man, handlade det om den svages skydd mot att den offentliga makten missbrukas i enskilda fall. Sådant skydd kunde den enskilde endast tillförsäkras genom förvaltningsbesvär, varför betänkandet föreslog denna besvärsordning.¹¹¹

Betänkandet diskuterade också SKF:s tredje förslag, att biståndsbedömningen skulle ta hänsyn till kommunernas resurser. Utredarna

¹⁰⁸ (ordf.) Wikström, Margot (1998) *En samlad lag om vård och omsorg?*, SKF, s. 11-12.

¹⁰⁹ *En samlad lag om vård och omsorg?*, s. 94-95.

¹¹⁰ *En samlad lag om vård och omsorg?*, s. 109-110.

¹¹¹ SOU 1999:97, s. 260-261.

konstaterade att en utgångspunkt vid all ekonomisk planering var att beslutsansvaret ska ligga på samma ställe som kostnadsansvaret. Man förklarade att så inte var fallet med SoL trots att RegR i prejudikat tagit viss hänsyn till de kommunala resurserna genom att slå fast principen att den enskilde inte hade full frihet vid val av biståndsinsats. Problemen med kostnadsansvaret kvarstod alltså. Därför föreslogs i betänkandet att det under biståndsprövningen skulle ske en sammanvägning mellan insatsens lämplighet, kostnaden för densamma och den enskildes önskemål.¹¹² Men, fortsatte man,

”någon självständig betydelse kan dock inte de ekonomiska argumenten få på rättslig grund med nuvarande lagkonstruktion.”¹¹³

I propositionen *Ny socialtjänstlag* från 2000/01 – som beträffande besvärsrätten helt gick på betänkandets linje – kritiserade många kommuner återgången till förvaltningsbesvär. Dessa upprepade de kritiska synpunkter som redovisats tidigare om ingreppen i den kommunala självstyrelsen. Flertalet av de kritiska kommunerna anförde dessutom att det gått alltför kort tid sedan de senaste ändringarna och man ansåg vidare att SKF:s förslag om kommuninterna klagomålstjänster borde övervägas. Majoriteten remissinstanser tillstyrkte emellertid förslaget.¹¹⁴

6.4 Analys av besvärdebatten

I detta avsnitt avser jag närmare analysera de viktiga problem som besvärdebatten kretsat kring: lagens och förarbetenas oklarhet, frågan om förvaltningsbesvär medför likabehandling och överklaganderättens påstådda ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

6.4.1 Har lagstiftaren tagit ställning?

Ovan har jag redogjort för den drygt 20 år långa debatt som förts om överklaganderätten inom socialtjänstens verksamhet. Debatten har kretsat kring obalansen mellan domstolarnas makt, kommunernas självstyre och den enskildes rättssäkerhet. Under hela debattens livslängd har flera tunga remissinstanser kommit med betydelsefulla och likartade synpunkter på de av regeringen föreslagna besvärordningarna. Det är enligt min uppfattning svårt att få klarhet i hur regeringen har ställt sig till kritiken. Regeringen säger nämligen att vid biståndsprövningen, å ena sidan, ska hänsyn tas till den kommunala ekonomiska situationen, men, å den andra, att kommunen alltid är skyldig att utge det bistånd den enskilde är i behov av. Kommunernas möjlighet att planera sin ekonomi och besluta om utgifter är en väsentlig del av den kommunala självstyrelsen. Så hur ska man då tolka

¹¹² SOU 1999:97, s. 265.

¹¹³ SOU 1999:97, s. 266.

¹¹⁴ Prop. 2000/01:80, s. 88-89.

regeringens uttalanden i propositionerna: Ska domstolen beakta kommunens resurser eller inte? Eller ska domstolen beakta de kommunala resurserna endast om kostnaden för en föreslagen biståndsinsats står i uppenbar strid med vad kommunen har råd med? Detta kan emellertid inte vara fallet, ty i propositionen betonas att nämnden alltid ska tillgodose den enskildes behov. Svar på frågorna ovan kan, enligt min bedömning, inte ges utifrån förarbetena. Vad gäller frågan om domstolsmakten och den kommunala självstyrelsen är förarbetena synnerligen motsägelsefulla. Lagstiftaren tycks värja sig för dessa i grunden politiska frågor, med följderna att det blir domstolens uppgift att avgöra dem. Detta får i sin tur stora konsekvenser för kommunernas självstyre.

6.4.2 Domstolsmakt = likabehandling?

Inom ramen för *Ansvarsprojektet* har SKL fortsatt kritisera biståndsparagrafens oklara formulering och konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen. SKL:s förbundsjurist Leif Petersén ifrågasätter huruvida likabehandlingsbegreppet är relevant i diskussionen om socialtjänstens verksamhet. SoL:s ramlagskaraktär innebär, enligt Petersén, förvisso att det kan uppkomma brister i likabehandling. Men behoven och förutsättningarna är inte lika bland Sveriges kommuner. Lagen har istället, menar han, potential att stödja flexibilitet och reella olikheter som beror på skiftande lokala förutsättningar. Med förvaltningsbesvär motverkas att hänsyn tas till sådana faktorer.¹¹⁵ Denna ståndpunkt uttrycktes även i betänkandet av kommunalbesvärskommittén från 1982, där man diskuterade val av besvärstyp vid kommunala beslut. Utredarna ansåg att ramlagstiftning med få inslag av detaljreglering och kontroll av den kommunala verksamheten företrädesvis skulle innehålla kommunalbesvär som besvärstyp.¹¹⁶

Petersén ifrågasätter sålunda huruvida kravet på likabehandling uppnås genom förvaltningsbesvär. Han anser att den behovsstyrda biståndsbedömningen – där man i domstol inte tar hänsyn till kommunernas resurser – inte är förenlig med kommunernas budgetrelaterade åtaganden (det s.k. balanskravet i KomL 8 kap. 4 § 3 st.). Petersén hävdar att i ett system med krav på budgetbalans i förening med behovsstyrd rättighetslagstiftning riskerar annan verksamhet att bli lidande. Det kan här röra sig om icke-obligatorisk verksamhet men även om obligatoriska uppgifter som inte styrs av lagreglerade rättigheter. På så sätt ställs följaktligen olika skyddsvärda grupper mot varandra.¹¹⁷ Denna ståndpunkt delas av Wetterberg, som menar att områden som inte är ”fredade” av rättighetslagstiftning kan bli föremål för kraftiga nedskärningar p.g.a.

¹¹⁵ Petersén, Leif (2005) *Alternativ till rättighetslagstiftning inom kommunal vård och omsorg – vad behöver ändras och varför?*, s. 15.

¹¹⁶ SOU 1982:41 *Överklagande av kommunala beslut*, s. 302.

¹¹⁷ Petersén, Leif (2005), s. 19-20.

omständigheter som ligger utanför kommunernas kontroll.¹¹⁸ Enligt Petersén har detta negativa följder för den lokala demokratiska utvecklingen: kommunala förtroendevaldas ambitioner och prioriteringar vad avser fördelning av kommunala tjänster hindras av att förvaltningsdomstolar ges rätt att fokusera på enskilda sektorer utan tillräcklig hänsyn till vad kommunal verksamhet i övrigt kräver.¹¹⁹

Medger då den särbehandlande välfärdslagstiftningen – som socialtjänstlagen – undantag från likabehandlingsprincipen i grundlagen? I en departementsrapport om den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna diskuterar författarna likabehandlingsgrundsatsen i regeringsformen. De konstaterar att den offentliga förvaltningen utger bidrag inte efter en generell likabehandlingsprincip – beräknat utifrån resurser – utan efter behov. Syftet med denna särbehandling är att höja standarden för de svagare grupperna, så att resultatet blir mer jämlikt¹²⁰. Rapportförfattarna skriver att den behovsgrundade bedömningen och utbetalningen av bidrag i sig inte strider mot regeringsformens eller kommunallagens likställighetsprinciper. Det centrala i principen i RF 1 kap. 9 § är nämligen inte att alla ska behandlas lika, utan att lika fall ska behandlas lika. Inom ramen för socialtjänstens verksamhet är det alltså denna likabehandlingsprincip som gäller.¹²¹

Peterséns kritik mot likabehandlingsbegreppet fångar, enligt min uppfattning, en central konflikt i SoL. Jag diskuterar den vidare i den avslutande analysen, i avsnitt 8.1.

6.4.3 Domstolsmakt – ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen?

Petersén diskuterar den i SoL inbyggda spänning mellan å ena sidan betoningen av flexibla lösningar och hänsyn till lokala behov och, å den andra sidan, de allmänna rättsstatliga krav som finns vid tillämpning av rättsregler. Vid tillämpning av biståndsparagrafen finns, enligt Petersén, en brist på förutsebarhet som i huvudsak grundar sig på oklarheter och motsägelsefulla uttalanden i förarbetena. Följden av sådana brister i förarbetena, menar han, blir att förvaltningsdomstolar skapar egna normer till vägledning:

”det som riksdagen värjt sig mot att klargöra kan inte domstolen underlåta att precisera.”¹²²

¹¹⁸ Wetterberg, Gunnar, m.fl. (2004) *Medborgare eller målsägare*, SKL och Landstingsförbundet, s. 28.

¹¹⁹ Petersén, Leif (2005), s. 33.

¹²⁰ Jämför SoL:s portalparagraf 1:1 om socialtjänstens uppdrag att främja människornas jämlikhet i levnadsvillkor.

¹²¹ Ds 1988:36 *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*, s. 61-62.

¹²² Petersén, Leif (2005), s. 14.

De normer som utvecklas i praxis ska, enligt förarbetena, socialtjänsten beakta vid beslut. Petersén anser att kommunernas demokratiska beslut – i socialnämnderna – och lokala bedömningar på så sätt sätts ur spel. Vidare omvandlas den politiska beslutsprocessen i nämnderna i enskilda fall till verkställighetsuppdrag i förhållande till domstolens avgörande. En sådan verkställighetsfunktion förhindrar, menar Petersén, dessutom möjligheterna till politiskt ansvarsutkrävande, vilket är en hörnsten i den kommunala demokratin.¹²³

Liknande kritik har också kommit från Europarådet. Europarådets kongress antog 2005 en utvärderingsrapport¹²⁴ om den regionala och lokala (kommunala) demokratin i Sverige. I rapporten konstaterar man inledningsvis att rättighetslagstiftningen (här omnämns särskilt SoL) är oprecis och utgör en ekonomisk börda för kommunerna. Här tar rapporten upp det faktum att det är förvaltningsdomstolar som slutgiltigt har makten att bestämma biståndsinsatsernas innehåll och övriga utformning. Kongressen ansåg därför, i likhet med SKL, att förvaltningsdomstolarnas domar kunde innebära ett åsidosättande av kommunernas rätt att fritt disponera sina resurser efter lokala behov. I samband med detta kommenteras i rapporten att domstolsmakten över biståndsärenden kunde få till följd att andra kommunala verksamheter blev föremål för nedskärningar, trots att detta inte var kommunens avsikt. Kongressen ifrågasatte om reglerna som gav förvaltningsdomstolar rätt att pröva målen i sin helhet var förenliga med EKKS art. 9, som stadgar att kommunerna ska ges tillräckliga resurser för att sköta de uppgifter som åläggs dem.¹²⁵ Sammanfattningsvis ansåg kongressen att lagstiftningen på detta område inte lyckats skapa en rimlig balans mellan medborgarnas rättigheter och kommunernas skyldigheter att tillhandahålla sociala tjänster. Europarådets kongress rekommenderade Sverige att

”[behandla] denna fråga snarast i syfte att finna ett sätt, exempelvis en granskningskommission som är fristående från såväl regeringen som kommuner och landsting, att beräkna de faktiska kostnaderna för att tillhandahålla dessa tjänster och bibehålla kommunernas och landstingens självbestämmanderätt i förhållande till förvaltningsdomstolarna.”¹²⁶

¹²³ Petersén, Leif (2005), s. 14-15.

¹²⁴ Rapport CG (12) 7, *Europarådet om lokal och regional demokrati i Sverige*, Strasbourg 8 juni 2005.

¹²⁵ Det förhållandet att det är riksdagen som fattat beslut om reglerna ansågs av rapportförfattarna inte som fullt giltigt argument för att godkänna dem. Snarare betraktades det som ett ytterligare problem, eftersom Riksdagen ju är part i målet. Se Rapport CG (12) 7, *Europarådet om lokal och regional demokrati i Sverige*, Strasbourg 8 juni 2005, s. 29.

¹²⁶ Rapport CG (12) 7, s. 30.

6.5 Exempel på ett överklagandeproblem – ”livsföring i övrigt”

Jag har i avsnitt 6.4 försökt sammanfatta de problem som uppstått ur lagstiftarens försök att balansera de två vågskålarna. Det är problem som rör likabehandling och ingrepp i den kommunala demokratiska processen. I detta avsnitt avser jag att genom att ta upp konkreta fall belysa några av de problem som kommer sig av att lagstiftarens osäkra hållning kring kommunal självstyrelse och domstolsmakt – som den uttrycks i förarbetena – överförs till rättstillämparna. Jag utgår här från praxis rörande begreppet livsföring i övrigt.

Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. I propositionen *Ny socialtjänstlag* från 2000/01 nämns tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, m.m. som exempel på vilka behov som kunde täckas av livsföring i övrigt. Man förklarade också att det inte var möjligt att ge en uttömmande uppräkningslista av insatser och behov som kan ingå.¹²⁷

Vilken möjlighet har då kommunerna att framhålla sin självbestämmanderätt i bedömningen av bistånd för livsföring i övrigt? Frågan om vad skälig levnadsnivå innebär och hur det fastställs är aktuell i denna biståndsbedömning. Insatsen/biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Men här existerar emellertid ingen riksnorm. Istället fungerar SoS:s allmänna råd som vägledning vid tolkningen av begreppet. I propositionen *Ny socialtjänstlag* betonades att en individuell bedömning ska ske i samtliga fall, men att det många gånger kan uppkomma tvister om olika alternativ av bistånd/insatser och kostnaderna för dessa. Här ska, enligt propositionen, en sammanvägning göras mellan insatsens lämplighet och kostnaden för denna i jämförelse med andra alternativ. Vidare ska den enskildes önskemål också beaktas, men man understryker att det inte ska finnas en fullständig frihet för den enskilde att välja insats oberoende av kostnad. Då det existerar likvärdiga insatser ges kommunerna rätt att välja det billigaste alternativet.¹²⁸

Inom ramen för bedömningen av livsföring i övrigt tycks det alltså – åtminstone enligt propositionen – finnas visst utrymme för kommunerna att hävda sin självbestämmanderätt. För att studera detta har jag valt att titta närmare på praxis från RegR samt avgöranden från KamR. Syftet med den undersökningen är att se i vilken utsträckning domstolarna tar hänsyn till kommunernas självbestämmanderätt, då detta påtalas av kommunen. Vidare bör tilläggas att undersökningen av praxis inte gör anspråk på att beskriva gällande rätt eller heltäckande beskriva vilken vikt kommunernas

¹²⁷ Prop. 2000/01:80, s. 92.

¹²⁸ Prop. 2000/01:80, s. 91.

självbestämmanderätt tillmäts i förvaltningsdomstolarnas prövning. De nedanstående rättsfallen utgör endast illustrativa exempel.

6.5.1 Praxis

Mitt praxisurval består av fall där en enskild sökt bistånd för omfattande tandvård, vilket i förarbetena uttryckligen anges som en del av livsföring i övrigt. Anledningen till att jag valt denna falltyp är att dessa mål är exempel på hur enskilda mycket kostsamma behandlingar kan påverka en kommuns ekonomi. Det finns därför skäl för kommunerna att i sådana mål särskilt betona sin självbestämmanderätt.

RÅ 1989 ref. 24 (I). B.W. saknade tänder och ansökte om bistånd – 24 000 kr – för omfattande tandvård hos socialnämnden i Sölvesborgs kommun. Socialnämnden avslög ansökan p.g.a. att B.W. hade inkomster som översteg den gällande socialbidragsnormen. LänsR gjorde samma bedömning och kommenterade att tandvårdsbehandlingen skulle vara extremt kostsam för kommunen. KamR och RegR beviljade bistånd för det sökta beloppet. RegR slog här fast principen att om den enskilde saknar möjlighet att tillgodose nödvändig tandvård, ska bistånd för detta lämnas. RegR konstaterade också att det förhållandet att B.W. hade inkomster som översteg den gällande normen inte påverkade bedömningen.

I detta fall kommenterade alltså RegR inte kostnadsaspekten. I nästa fall blir den föremål för diskussion i domskälen, där RegR också hänvisar till uttalandena i propositionen *Ny socialtjänstlag* (se ovan under avsnitt 6.5).

RÅ 2007 not. 184. R.L. led av svåra tandproblem, vilka enligt tandläkare krävde omfattande tandvård genom bl.a. avlägsnande av samtliga tänder i överkäken samt några i underkäken. De föreslagna behandlingarna beräknades kosta 112 000 kr respektive 12 000 kr. R.L:s ansökan om bistånd avslögs i såväl Barn- och ungdomsnämnden¹²⁹ (BUN) i Hjos kommun som LänsR. BUN motiverade beslutet med att R.L. hade en inkomst som översteg riksnormen. KamR och RegR beviljade bistånd för den dyrare behandlingen (som efter en annan sakkunnigbedömning bedömdes bli något billigare). I sina yrkanden till respektive domstol anförde BUN att hänsyn måste tas till kostnaden för tandvårdsbehandlingen, att den föreslagna (dyrare) insatsen inte var en sådan åtgärd människor i allmänhet kunde kosta på sig. Ett annat synsätt, förklarade BUN, skulle innebära att kommunerna skulle behöva kompensera för strukturella brister hos en annan huvudman (den allmänna tandvårdsförsäkringen genom Försäkringskassan). Synpunkten att den dyrare behandlingen inte vanligtvis var en sådan folk i allmänhet hade råd med ansågs avgörande i LänsR, medan KamR och RegR avfärdade den. RegR diskuterade emellertid kostnadsaspekten och menade, med en hänvisning till uttalanden

¹²⁹ Denna nämnd fattade beslutet. R.L. var emellertid 47 år gammal vid denna tidpunkt.

förrarbetena, att den kan fälla avgörandet om behandlingarna anses likvärdiga, vilket de i förevarande fall inte ansågs vara.

Av dessa två fall går att utläsa främst principen om att bistånd ska lämnas för nödvändig tandvård om den sökande inte själv kan betala den, men också att avslag inte får grundas på argumentet att låginkomsttagare i allmänhet inte har råd med behandlingen. I följande två kammarrättsfall aktualiseras principen men med skilda resultat.

KamR i Göteborg, dom 2004-11-15. A. saknade nästan helt tänder och ansökte om ekonomiskt bistånd för omfattande tandvård (tandimplantat), som beräknades kosta ca 111 000 kr (varav ca 46 000 kr skulle ersättas av Försäkringskassan). Socialnämnden i Lerums kommun avslog ansökan. Nämnden motiverade beslutet med att varje ekonomisk bedömning måste beakta vad en låginkomsttagare i kommunen vanligtvis kan kosta på sig, och att det mot bakgrund av detta var tveklöst att den föreslagna tandvården var alltför dyr. LänsR och KamR beviljade A. bistånd för tandvård och anförde i sina domskäl att tandvården, med stöd från sakkunniga, ansågs vara nödvändig för att A. skulle uppnå en skälig levnadsnivå. Vidare hänvisade KamR till RÅ 2001 not. 167 och förklarade att hänsyn till kommunens ekonomiska förhållanden inte kunde tillmätas betydelse.

I det likartade fallet från KamR i Sundsvall blev emellertid utgången den motsatta.

KamR i Sundsvall, dom 2005-02-10. V-A. saknade helt tänder och levde på existensminimum. Hon ansökte om ekonomiskt bistånd för omfattande tandvård (tandimplantat), som beräknades kosta ca 170 000 kr (varav 140 000 kr skulle ersättas av Försäkringskassan). V-A. angav som skäl för ansökan att den avtagbara protes hon använde framkallade kräkreflexer och att den inte lät henne tugga maten. Socialnämnden i Umeå kommun avslog ansökan och uppgav att bistånd för implantat inte beviljas. I LänsR uttalade sig en sakkunnig övertandläkare som menade att implantatbehandlingen hade hög angelägenhetsgrad. LänsR avslog emellertid V-A:s överklagande. I KamR tillkom läkarutlåtanden om att V-A. led av bl.a. en ämnesomsättningssjukdom vilket innebar att fungerande tänder ansågs nödvändiga för att V-A. skulle kunna tillgodogöra sig mat och näringsämnen. Detta bestreds av socialnämndens förtroendetandläkare. KamR ansåg inte att tillräckliga medicinska skäl redovisats för att implantat krävdes för att V-A. skulle uppnå skälig levnadsnivå. Överklagandet avslogs.

6.6 "Livsföring i övrigt" – rättsfallsanalys

I vilken utsträckning har domstolarna i de två fallen från RegR tagit hänsyn till kommunernas resurser? I båda fallen har kommunerna ansett att den ifrågavarande behandlingen var alltför kostsam. Tandvården har emellertid av RegR i båda fallen ansetts nödvändig för att den enskilde skulle uppnå

skälig levnadsnivå och därför beviljat bistånd. Här tycks RegR ha följt det ena ledet i propositionernas uttalanden om att kommunerna alltid är skyldiga att utge bistånd i de fall det är nödvändigt. Domstolen har alltså inte tagit hänsyn till kommunernas ekonomiska situation. Dock gjorde RegR påpekandet att dylika hänsyn ska tas om de föreslagna insatserna är likvärdiga.

De två fallen är lika varandra. Det är av den anledningen värt att notera att RegR i det senare fallet – från 2007 – inte hänvisar till det tidigare, trots att RegR i detta mål, enligt min uppfattning, tydligt markerat att då den enskilde inte har möjlighet att tillgodose nödvändig tandvård, ska bistånd för detta lämnas av kommunen.

Även de redovisade kammarrättsmålen har viktiga likheter med varandra: båda avser nödvändig tandvård som är mycket kostsam och sökandena har inkomster som överstiger (visserligen marginellt) gällande socialbidragsnormer. Hur kommer det sig då att utgången i fallen blev olika? För att sätta denna fråga i uppsatsens kontext kan den formuleras: Vilken betydelse har det för den kommunala självstyrelsen att förvaltningsdomstolarna gör olika bedömningar i likartade fall? Man kan inledningsvis konstatera att den i SoL inbyggda spänningen mellan kommunerna och domstolarna fortfarande tycks finnas kvar. Efter drygt 20 års praxis på området gör domstolarna fåtaliga – om ens några – hänvisningar till andra domar, trots att förarbetena till 1980 års SoL förklarade att det genom prejudikatbildning skulle utbildas principer till stöd för tillämpning.

Min bedömning är att den vaga formuleringen av rättighetsparagrafen i SoL 4 kap. 1 § medför problem vid beaktandet av traditionella rättskällor, som prejudikat och förarbeten. Med betoningen av ett helhetsperspektiv vid behovs- och biståndsbedömningen förstärks bilden av att ”alla fall är unika.” RegR:s domar tillmäts därför lågt prejudikatvärde. De principer RegR slår fast i sina domar anses svåra att tillämpa i andra fall där t.ex. sakförhållandena är lite annorlunda. Till denna osäkerhet vid tillämpning av traditionella rättskällor hör också att förarbetena är anmärkningsvärt oklara. Som jag har beskrivit ovan är det inte ovanligt att regeringens uttalanden i propositionerna kännetecknas av en vilja att balansera två motstridiga argument: den känner sig nödgad att respektera synpunkter på hur lagförslag inverkar på kommunernas självstyrelse, men är samtidigt ovillig att ge dessa synpunkter någon egentlig tyngd av hänsyn till rättssäkerheten. Resultatet av balansakten blir, enligt min uppfattning, att båda argumenten går förlorade.

Hur går då detta ut över den kommunala självstyrelsen? Det lagstiftaren värjer sig från att avgöra är domstolen tvungen till. Vanligtvis betraktas rättssäkerhetsaspekter – som förutsebarhet och kontrollerbarhet – som skydd för enbart den enskilde.¹³⁰ Men även andra parter, som kommuner, gynnas

¹³⁰ Här kan man också med fog ifrågasätta huruvida biståndsparagrafen uppfyller de allmänna kraven på rättssäkerhet för den enskilde. Denna fråga går emellertid utanför

av en stabil prejudikatbildning. Tydlig praxis möjliggör för socialtjänsten att finna ordentligt stöd för sina beslut och underlättar också i kontakten med klienter.¹³¹ Tilltron till att beslut är korrekta – i motsats till en osäkerhet kring om en ny prövning innebär att beslutet undanröjs – möjliggör för kommunerna att bättre planera sin ekonomi. På så sätt skulle också det av SKL uppställda kravet att beslutsansvaret ska ligga på samma ställe som kostnadsansvaret vara uppfyllt. Kommunernas ekonomiska prioriteringar skulle i mindre grad vara utsatta för påverkan från omständigheter – d.v.s. domstolsdomar – som ligger utanför deras kontroll. Möjligheten för kommunerna att planera sin ekonomi medför demokratiska vinster. Den politiska legitimiteten förstärks genom att kommunmedlemmarnas inflytande då bättre återspeglar vilken faktisk socialpolitik som förs i kommunen.

Jag anser att som läget är nu är praxis inte tillräckligt tydlig för att ge kommunerna behövlig vägledning vid biståndsbedömningen. Om man ser till hur länsrätterna har resonerat i tre av de fyra redovisade målen, får man intrycket av att dessa tagit större hänsyn till vad kommunerna anfört än vad den enskilde anfört (och särskilt i jämförelse med högre instansers prövning). I synnerhet LänsR:s ståndpunkt i RÅ 2007 not. 184 är anmärkningsvärd då den grundar sin dom på vad BUN anfört om att kostnaden för insatsen ska jämföras med vad människor i allmänhet har råd med. Det finns stöd i SoS:s allmänna råd¹³² för att en bedömning av skälig levnadsnivå kan utgå från vad människor i allmänhet kan kosta på sig. Men dessa biståndsbedömningar avser andra typer av insatser än medicinska, som t.ex. ekonomiskt bistånd för hyreskostnader. I sådana fall kan socialtjänsten i sin biståndsbedömning jämföra sökandens hyresbelopp med vad andra låginkomsttagare i kommunen betalar. Att tillämpa samma bedömning på nödvändig medicinsk vård saknar stöd i lagen. Varken SoS:s allmänna råd eller förarbetena till SoL anger att kostnaden för tandvårdsbehandlingar ska relateras till vad andra låginkomsttagare i kommunen har råd med. Enligt min bedömning döljer BUN:s uttalande emellertid något annat, nämligen åsikten att den föreslagna – dyrare – behandlingen var alltför kostsam för att kommunen via bistånd skulle vara skyldig att finansiera den. Enligt en fastslagen princip i bl.a. RÅ 84 2:13 och RÅ 2001 not. 167 ska dock utgångspunkten vara att kommunens resurser inte bör tillmätas betydelse. Denna princip torde LänsR känna till. Dessa synpunkter riktar sig visserligen mot underrätter, men dessas domar, anser jag, bidrar till den bild av bristande rättssäkerhet kommunerna befinner sig i.

ramen för detta arbete. För vidare läsning, se t.ex. Gustav Svenssons artikel i *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*.

¹³¹ Klientkontakten torde till en inte ringa portion handla om pålitlig information och legitimitet. Klienter som p.g.a. instabil praxis inte har möjlighet att kontrollera huruvida ett beslut från socialtjänsten är korrekt kan tappa förtroendet för verksamheten. Det leder till bristande legitimitet för den kommunala socialtjänsten.

¹³² Socialstyrelsens allmänna råd, SOSFS 2003:5, s. 6-7.

7 ”Skälig levnadsnivå” – från kommunnorm till riksnorm

Begreppet skälig levnadsnivå är, som jag beskrev i avsnitt 3.2, centralt i biståndsbedömningen. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. I kapitel 7 beskriver jag utvecklingen av begreppet skälig levnadsnivå under 80- och 90-talet och den debatt som fördes kring hur normutfyllnaden av begreppet skulle ske. Till skillnad från debatten om besvärsrätten som presenterats i kapitel 6 har domstolarna här haft en något större roll. De har genom sina domar haft en viss normgivande funktion, som i hög grad påverkat kommunernas ställningstaganden i frågan. I kapitel 7 presenterar jag alltså inte innehållet i eller innebörden av skälig levnadsnivå, utan istället ligger fokus på frågan vilket organ – kommunen eller domstolen – som under olika perioder givits rätten att bestämma nivån för skälig levnad. I kapitlets avslutande avsnitt gör jag en kombinerad sammanfattning och analys av debatten som förts samt av de problem som rör kommunernas självstyre och domstolsmakten.

7.1 Debatten om kommunspezifika normer inför 1980 års SoL

I direktiven 1991 till kommittén för översyn av SoL¹³³ tog socialministern upp SKF:s skrivelse till regeringen från 1990. I skrivelsen kritiserade förbundet den ordning som utvecklats under 80-talet och som innebar att det ytterst var förvaltningsdomstolar som avgjorde frågan om skälig levnadsnivå. Förbundet hävdade att

”socialtjänstlagens konstruktion lett till att förvaltningsdomstolarna istället för kommunerna fullgör den till sin karaktär politiska funktionen att bestämma ambitionsnivåer för samhällets sociala biståndsansvar.”¹³⁴

I vilken utsträckning var det då tänkt att kommunerna skulle kunna utforma socialtjänstverksamheten och socialtjänstuppgifterna efter egna förutsättningar? Innan 1980 års SoL trädde i kraft fanns stora variationer mellan kommunerna såväl i fråga om socialhjälpnormer som i standarden på socialhjälp.¹³⁵ I principbetänkandet till 1980 års SoL konstaterade utredarna att för landet enhetliga bidragsnormer borde eftersträvas, men att skälig hänsyn kunde tas till kommunala variationer beträffande levnadskostnader och allmänna inkomstnivåer.¹³⁶ Därför, fortsatte man,

¹³³ Dir. 1991:50.

¹³⁴ SOU 1993:30, s. 376.

¹³⁵ SOU 1974:39, s. 266.

¹³⁶ SOU 1974:39, s. 259.

borde den rättsliga regleringen ta hänsyn till kommunernas skiftande förutsättningar. Utredarna ansåg att en sådan flexibilitet avseende rättsreglerna möjliggjorde för kommunerna att själva utforma verksamheten så att den tillgodosåg kommunens behov i varje enskilt fall.¹³⁷

Problematiken här rörde, liksom i frågan om besvärsrätten, SoL:s ramlagskonstruktion i kombination med biståndsparagrafens rättighetskaraktär: rättsregeln skulle vara flexibel så att den kunde tillämpas på många olika slags behov och inte hämma nya arbetsmetoder, men också vara utformad efter de allmänna kraven på rättssäkerhet. Som jag nämnt ovan ska en rättighet inom socialrätten dels uppfylla kravet att vara angiven i lag – så klart formulerad som möjligt – dels vara utkrävbar.¹³⁸ Flera remissinstanser uttryckte i propositionen till 1980 års SoL kritik mot vagheten i det föreslagna begreppet skälig levnadsnivå. Remissinstanserna menade att trots att socialtjänstens handlingsfrihet – som en följd av helhetssynen – var motiverad i den sociala verksamheten var det en förutsättning för den enskildes rättssäkerhet att lagen konkret angav dennes rättigheter. Några remissinstanser ansåg därför att miniminormer beträffande bidragen borde tillföras SoL.¹³⁹

Regeringen ansåg emellertid att det var kommunernas uppgift att fastställa vilken levnadsnivå som var skälig.¹⁴⁰ Den besvarade kritiken från remissinstanserna genom hänvisning till de principer som återfanns i gällande rätt:

”Det bör [...] inte möta alltför stora svårigheter för socialnämnden att med ledning av de principer som redan nu gäller i fråga om rätten till sociala stöd- och hjälpinsatser fastställa när rätten till bistånd inträder. [...] Behövlig vägledning kan man få om man jämför med rätten till ekonomisk hjälp enligt 12 § ShjL [socialhjälpslagen].”¹⁴¹

Regeringen medgav emellertid risken för att kommuner i ett ekonomiskt ansträngt läge skulle undvika att utge högre biståndsbelopp än vad normerna föreskrev, trots att högre bistånd skulle vara motiverat i det enskilda fallet. Vidare antydde regeringen att förvaltningsdomstolarnas avgöranden skulle kunna komma i konflikt med de kommunala nämndernas beslut och riktlinjer. Men denna potentiella konflikt beskrevs av regeringen istället som en rättssäkerhetsgaranti till förmån för den enskilde.¹⁴² Även riksdagens socialutskott var medvetet om risken för att vissa standardskillnader kunde uppkomma mellan kommunerna, men ansåg liksom regeringen att en utjämning av begreppet skälig levnadsnivå efterhand skulle ske genom

¹³⁷ SOU 1974:39, s. 554.

¹³⁸ Holmberg, Sten (1990) *Sociala rättigheter – mål och medel*, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 195.

¹³⁹ Prop. 1979/80:1, s. 184.

¹⁴⁰ Prop. 1979/80:1, s. 186.

¹⁴¹ Prop 1979/80:1, s. 185.

¹⁴² Prop 1979/80:1, s. 185.

rättspraxis och statlig tillsyn. Utskottet menade här att utjämningen skulle ske genom att domstolar och tillsynsmyndigheter ställde krav på vissa miniminormer beträffande de sociala tjänsternas kvalitet och kvantitet.¹⁴³

Utifrån vilka normer skulle man då bedöma ”skälig levnadsnivå” enligt SoL? Denna fråga måste ses mot bakgrund av relationen mellan kommunernas intresse för självbestämmanderätt och de rättsstatliga aspekterna. I varje kommun fanns före SoL:s tid kommunspecifika socialhjälpnormer som beaktades vid tillämpning av socialhjälp lagen.¹⁴⁴ I Socialutredningens principbetänkande uttrycktes viss tveksamhet till denna ordning. Man menade att det till jämlikhetsmålet hörde, som jag beskrivit ovan, att nationellt enhetliga normer upprättades.¹⁴⁵ Kommunförbundet argumenterade i sitt remissvar till propositionen till 1980 års SoL för att Socialutredningen i denna fråga inte tagit tillräcklig hänsyn till kommunernas självstyre och rätt att utifrån lokala önskemål och behov fastställa egna riktlinjer. Förbundet ansåg att SoS inte skulle ges makt att inspektera de kommunala politiska organens beslut om socialtjänstens kvalitativa och kvantitativa innehåll.¹⁴⁶

Av motsatt åsikt bland remissinstanserna var bland annat klientorganisationer och tillfrågade statliga myndigheter, som dels menade att ramlagens konstruktion kunde medföra icke acceptabla standardskillnader, dels att kommunförbundets hållning i frågan främst grundades på kommunernas ekonomiska intressen. Detta intresse, ansåg de, borde inte få väga så tungt då frågan rörde ekonomiskt och socialt svaga grupper i samhället. Dessa remissinstanser ansåg därför att staten – genom SoS – borde ges en starkare roll som tillsynsmyndighet.¹⁴⁷

Regeringen kommenterade i propositionen att skillnader i normnivåer mellan kommunerna var betydande, men ville liksom Socialutredningen inte införa statligt fastställda miniminormer.¹⁴⁸ Vidare menade regeringen att det inte var möjligt att ta full hänsyn till de båda motstridiga intressena: kommunernas självbestämmanderätt gentemot rättssäkerhet och lika tillgång till samhällets tjänster. Som en kompromiss avseende biståndets nivå föreslog departementschefen därför att SoS:s roll skulle bestå av utfärdande av allmänna råd till ledning för lagens tillämpning och rekommendationer avseende skälig levnadsnivå.¹⁴⁹ Till detta förslag, som också gavs lagform i 1980 års SoL 67 §, hör också att man i Socialutredningens principbetänkande och i propositionen kommenterade det frivilliga arbete som vid denna tidpunkt utfördes på kommunförbundets länsavdelningar för att åstadkomma inom landet enhetliga normer. Utredarna skrev att man

¹⁴³ SoU 1979/80:44, s. 20.

¹⁴⁴ Svensson, Gustav (2000), s. 133.

¹⁴⁵ SOU 1974:39, s. 259.

¹⁴⁶ Prop. 1979/80:1, s. 455.

¹⁴⁷ Prop. 1979/80:1, s. 455.

¹⁴⁸ Prop. 1979/80:1, s. 204.

¹⁴⁹ Prop. 1979/80:1, s. 456-457.

”förutsätter att den pågående utvecklingen mot alltmer likartade normer och belopp kommer att fortsätta. Denna utveckling ger stöd för uppfattningen att större enhetlighet kan åstadkommas i första hand genom tillämpningsanvisningar och genom kommunförbundets insatser.”¹⁵⁰

Varken SoS:s eller kommunernas arbete med enhetliga normer hann emellertid bli färdigt innan RegR prövade frågan om vilka normer som skulle vara styrande vid en bedömning av skälig levnadsnivå.

7.2 En av RegR fastställd miniminorm

I RÅ 84 2:13 hade socialnämnden i Växjö avslagit W:s ansökan om bistånd med motiveringen att W:s inkomster översteg Växjö kommuns norm för skälig levnadsnivå. RegR konstaterade inledningsvis i sina domskäl att lagstiftaren givit kommunerna rätt att fastställa vad som ska anses vara skälig levnadsnivå, men att denna rätt dock inte innebar att förvaltningsdomstolarna var bundna av kommunernas socialbidragsnormer.

”Förvaltningsdomstolarna har att göra en självständig bedömning av vad som skall anses vara en skälig levnadsnivå för den biståndssökande.”

Därefter redogjorde RegR för de olika riktlinjer beträffande existensminimum som Riksskatteverket, SoS och Konsumentverket utfärdat. Samtliga dessa myndigheters riktlinjer låg avsevärt högre än Växjö kommuns normbelopp. RegR menade att en kommunal norm som understeg de vedertagna normerna för existensminimum inte kunde anses tillförsäkra den enskilde skälig levnadsnivå, varför Växjö kommuns bidragsnorm underkändes. Här gjorde följaktligen RegR en självständig bedömning av huruvida en kommuns riktlinjer för skälig levnadsnivå var lämplig. Det faktum att nivån för skälig levnadsnivå hade bestämts av en kommun – inom ramen för dess självstyre – beaktades inte. I ett liknande mål, RÅ 84 2:76, gjorde RegR samma bedömning och utgick då från Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum.

Riberdahl kommenterar att genom de två domarna från RegR bröts tidigare kammarrättspraxis, vilken i hög grad godtagit de kommunala normerna som mått på skälig levnadsnivå.¹⁵¹ RegR slog här alltså fast att en bidragsnorm som låg under den av Riksskatteverkets fastställda existensminimum inte tillförsäkrade den enskilde en skälig levnadsnivå. Vahlne Westerhäll förklarar att den enskilde som efter domen i RÅ 84 2:13 överklagade ett biståndsbeslut, som grundades på kommunala normer vilka understeg

¹⁵⁰ SOU 1974:39, s. 266. Se också Prop. 1979/80:1, s. 204 där departementschefen kommenterar Socialutredningens förhoppning om att kommunförbundets arbete skall fortsätta.

¹⁵¹ Riberdahl, Curt (1993) *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, FT, s. 155.

riksskatteverkets existensminimum, regelmässigt fick sitt yrkande bifallet.¹⁵²

7.3 Debatten inför en lagfäst riksnorm

Med anledning av utvecklingen efter de två regeringsrättsdomarna skickade i början av 1990-talet SKF ett antal skrivelser till regeringen i vilka man tog upp frågan om hänsyn till bristande kommunala resurser i biståndsbedömningen. Förbundet ansåg att det i SoL borde framgå att de kommunala resurserna skulle vägas in i prövningen av rätten till bistånd. Vidare ansåg man att större utrymme skulle skapas för lokala kommunala bedömningar, såsom det beskrivits i propositionen. Företrädare för kommuner förklarade att många kommuner av ekonomiska skäl inte kunde leva upp till de av praxis satta normerna. Detta gällde särskilt efter att Riksskatteverket tagit bort sina riktlinjer avseende existensminimum, varpå kammarrätter istället tillämpat Riksskatteverkets förbehållsbelopp (som var högre än den tidigare normen för existensminimum).¹⁵³

Frågan om vilken norm som skulle tillämpas vid bedömningen av skälig levnadsnivå togs upp på nytt i RegR i målet RÅ 1993 ref. 11. RegR lät SoS och SKF yttra sig i målet. SoS menade att dess normer skulle tillämpas – trots att de var något lägre än Riksskatteverkets förbehållsbelopp – med motiveringen att den enskilde skulle känna fortsatt motivation att arbeta. SKF ansåg däremot att såväl SoS:s riktlinjer som Riksskatteverkets endast var rekommendationer och att dessa dessutom inte tog hänsyn till lokala variationer i kostnads- och prisnivåer. Här betonade förbundet särskilt kommunernas självstyre och rätt att själva avgöra skälig levnadsnivå utifrån de egna förutsättningarna. RegR dömde i enlighet med SoS:s anförande och fastställde huvudregeln att SoS:s bruttonormer skulle läggas till grund för bedömningen av skälig levnadsnivå, om inte särskilda skäl föranledde annat. Domstolen påpekade också att pris- och kostnadsvariationer mellan kommunerna inte var så stora att det motiverade avsteg från SoS:s normer.

Enligt den av RegR fastställda huvudregeln skulle alltså SoS:s bruttonormer tillämpas om inte särskilda skäl föranledde annat. I rättsfallet RÅ 1994 ref. 58 togs frågan upp om vilka dessa särskilda skäl kunde vara som medgav att kommunen fick avvika från bruttonormen. I målet hade socialnämnden i Tingsryds kommun utslutit vissa biståndsposter (bl.a. tandvård) från bruttonormens lista, med följderna att B.J. erhållit lägre försörjningsstöd. B.J. hade genom särskild prövning blivit beviljad specifikt bistånd för tandvård. RegR konstaterade inledningsvis att skälet till att bruttonormen innefattade flera olika poster var att inte frånta den enskilde dennes självbestämmanderätt. Att genomföra särskild prövning av alla behov skulle motverka den enskildes möjligheter att ta eget ansvar. Emellertid förklarade RegR att bruttonormen innehöll kostnader för löpande levnads- eller

¹⁵² Vahlne Westerhäll, Lotta (2002) *Den starka statens fall?*, Norstedts juridik, s. 150.

¹⁵³ SOU 1993:30, s. 174-175.

hushållsutgifter. RegR ansåg därför att kommunen hade sakliga skäl att utesluta bl.a. tandvårdsposten, eftersom en sådan post inte tillhörde löpande utgifter.

Möjligheten för kommuner att från bruttonormen ta bort poster man ansåg vara mindre lämpade för schablonisering mildrade inte kommunernas kritiska inställning i frågan. Den huvudregel som RegR slog fast i RÅ 1993 ref. 11 möttes nämligen av fortsatt kritik. Kommunerna var principiellt kritiska mot att förvaltningsdomstolar överhuvudtaget gavs rätt att fastställa standardnivån för rätten till ekonomiskt bistånd. För att minska domstolsmakten över den kommunala verksamheten ansåg man från kommunalt håll att den enskildes rättigheter enligt SoL:s biståndsparagraf istället borde preciseras i lagtexten.¹⁵⁴

I betänkandet *Rätten till bistånd inom socialtjänsten* från 1993 kartlade man kommunernas enskilda normer för socialbidrag och fann att de alltför uppvisade betydande skillnader vad gäller såväl innehåll som nivåer. Vidare konstaterade utredarna att många kommuners normer fortfarande låg på en sådan nivå att de knappast kunde sägas tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Man ansåg därför att det var nödvändigt att införa en lagreglerad lägsta godtagbar nivå för biståndet.¹⁵⁵ En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrkte detta förslag. Bland dem som avstyrkte dominerade kommunerna, varav en del sade sig föredra den ordning som utbildats i praxis.¹⁵⁶

7.4 En lagfäst riksnorm

I propositionen *Ändring i socialtjänstlagen* från 1996/97 beskrivs hur ökande arbetslöshet, neddragna kommunala resurser, förändringar i de sociala försäkringssystemen och en omfattande kritik mot välfärdspolitiken kom att förändra socialtjänsten under 1990-talet. Fler människor än tidigare ställdes utanför det generella välfärdssystemet och tvingades söka socialbidrag.¹⁵⁷ Regeringen noterade även att det skett en önskad maktförskjutning från kommunerna till förvaltningsdomstolar i fråga om fastställandet av normen för skälig levnadsnivå. Detta, menade man, försvårade möjligheterna till långsiktig ekonomisk planering för kommunerna. I propositionen föreslogs därför – i enlighet med betänkandets förslag – en precisering av rätten till socialbidrag genom att det ekonomiska stödet till försörjning delades upp i tre paragrafer: (6 b §) en för hela landet gällande riksnorm, s.k. annat bistånd (6 f §) samt frivilligt bistånd i annan form (6 g §).¹⁵⁸ Riksnormen utfärdas sedan 1998 årsvis i en regeringsförordning, som grundas på Konsumentverkets pris- och

¹⁵⁴ SOU 1993:30, s. 176.

¹⁵⁵ SOU 1993:30, s. 217.

¹⁵⁶ Prop. 1996/97:124, s. 78.

¹⁵⁷ Prop. 1996/97:124, s. 32.

¹⁵⁸ Prop. 1996/97:124, s. 81-82.

konsumentundersökning, och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller.¹⁵⁹

Utformningen av riksnormen i 6 b § möttes emellertid av hård kritik från lagrådet. 6 b § stadgade att skäliga kostnader för livsmedel, m.m. skulle i enlighet med vad regeringen närmare föreskrev beräknas enligt en riksnorm. Bakgrunden till kritiken handlade om regeringens allmänna kompetens. En förutsättning för att regeringen ska kunna utfärda föreskrifter för materiell utfyllnad av en lag inom riksdagens obligatoriska lagområde är att den bestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regeringsförordningen inte tillför något väsentligt nytt. Det är, enligt prop. 1973:90, t.ex. inte tillåtet för regeringen att utfärda föreskrifter som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.¹⁶⁰ Lagrådet ansåg att biståndsparagrafen var alltför vagt utformad för att regeringen skulle ges rätt att utfärda en riksnorm för utfyllnad.¹⁶¹

Denna kritik från lagrådet föranledde emellertid ingen ändring av lagtexten.

7.5 Läget efter riksnormens införande

Domstolsverkets statistik över inkomna socialtjänstmål till länsrätterna visade på en kraftig nedgång under jämförelseåren 1997 och 1998. En delförklaring till detta var, enligt propositionen *Ny socialtjänstlag* från 2000/01, den förändrade överklaganderätten. En annan viktig faktor var emellertid också införandet av riksnormen 1 januari 1998, vilken inneburit att beslut avseende biståndets storlek inte längre blev föremål för överklagande i lika stor omfattning som tidigare.¹⁶²

Som jag förklarat ovan stod det kommunerna fritt att tillämpa lokala normer som översteg den gällande riksnormen. Denna ska ju enbart betraktas som en miniminivå. Svensson kommenterar emellertid att införandet av riksnormen medfört risken att den betraktas inte endast som ett golv för skälig levnadsnivå, utan också som ett tak för detsamma.¹⁶³

Vahlne Westerhäll tar upp samma problematik, men diskuterar den utifrån frågan om det demokratiska värdet av den kommunala självstyrelsen inom det sociala området. Hon använder sig här av begreppet självförvaltning, vilket ofta förknippas med decentralisering inom den offentliga förvaltningen. Självförvaltning innebär att beslut fattas genom förhandling mellan berörda intressenter. Motiven för självförvaltning är att det leder till ökad effektivitet – de enskilda görs delaktiga i förvaltningen för att få deras kunskaper och samtidigt öka känslan av delaktighet. En sådan beslutsmetod,

¹⁵⁹ Prop. 1996/97:124, s. 84.

¹⁶⁰ Prop. 1973:90, s. 211.

¹⁶¹ Prop. 1996/97:124, s. 261.

¹⁶² Prop. 2000/01:80, s. 96-97.

¹⁶³ Svensson, G. (2000), s. 297.

menar Vahlne Westerhäll, kan ge demokratiska vinster genom att verkliga sociala gemenskaper – som kommunerna – bevaras och stärks. Närheten mellan beslutsorgan och enskild skulle vidare vara särskilt viktig när det gäller att fastställa den enskildes aktuella behov. Men Vahlne Westerhäll förklarar att de demokratiska värden som tillvaratogs genom ett sådant system inte låg i förgrunden vid utvecklingen av SoL under 1990-talet. Istället, menar hon, definierades social trygghet utifrån en nationell måttstock.¹⁶⁴ Staten, förklarar hon, såg som sin skyldighet att tillförsäkra medborgarna social trygghet på lika villkor upp till en viss nivå samt en acceptabel rättssäkerhet. Ändå var det kommunerna som – med stor handlingsfrihet – fick till uppgift att förverkliga denna skyldighet samt finansiera den.¹⁶⁵

7.6 Sammanfattande diskussion

Utvecklingen av begreppet skälig levnadsnivå från 1982 – då 1980 års SoL trädde i kraft – till dagens SoL visar tydligt den förändring som skett i kommunernas sätt att argumentera. Som jag beskrivit ovan motsatte sig kommunerna till en början all form av tillsyn och i synnerhet att låta förvaltningsdomstolar ha det sista ordet vid bedömningen av skälig levnadsnivå. Som argument mot främst det senare använde man den långa tradition som den sociala verksamheten hade inom ramen för kommunen. Socialtjänsten, menade kommunerna, tillhörde den politiska sfären av kommunen. Att så var fallet visas inte minst genom den skrivelse Kommunförbundet skickade till regeringen i början av 1990-talet (och som citerades inledningsvis). Domstolars överprövning av politiska nämnders beslut uppfattades hos kommunerna som en inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten. Vidare såg inte kommunerna de påtalade rättssäkerhetsaspekterna som problematiska. Nationella skillnader inom den sociala verksamheten hade, som Wetterberg beskrev, funnits länge och betraktades dessutom som en naturlig följd av den kommunala självstyrelsen. I takt med att förvaltningsdomstolar – med vägledning av RegR – satte nivån för begreppet skälig levnadsnivå tvingades kommunerna utbetala högre biståndsbelopp. Enligt min bedömning insåg kommunerna här att deras makt över verksamheten minskade, varför man då riktade kritiken mot lagtextens lydelse: kommunerna ville att begreppet skälig levnadsnivå i lagtexten skulle relateras till den kommunala ekonomiska situationen. Detta fick emellertid inget gehör hos lagstiftaren. Vid denna tid – slutet av åttiotalet och början av nittiotalet – blev kommunernas resurser alltmer ansträngda som en följd av lågkonjunktur och stor arbetslöshet. Jag anser att det inte vore orättvist att påstå att kommunernas inställning under denna tid förändrades till att bli tämligen pragmatisk i förhållande till det omstridda begreppet skälig levnadsnivå. Praxis hade medfört svårigheter för kommuner att planera sin ekonomi och lagstiftaren hade inte visat sig villig

¹⁶⁴ Vahlne Westerhäll, L. (2002), s. 522-524.

¹⁶⁵ Vahlne Westerhäll, L. (2002), s. 525.

att lyssna till kritik. Kommunerna såg här att valet stod mellan att låta förvaltningsdomstolarnas praxis få fortsätta styra begreppets innebörd och att införa statlig styrning i form av en riksnorm. Valet föll på det senare av vad som tycks vara ekonomiska skäl.

8 Avslutande analys

I min avslutande analys avser jag att under tre rubriker – Besvärsrätten, Skälig levnadsnivå och Förstärkt självstyrelse – ta upp de centrala problem som rör spänningen mellan den kommunala självstyrelsen och domstolsmakten.

Inledningsvis vill jag kommentera förarbetenas roll i de problemställningar som följer nedan. Syftet med min uppsats är att utreda i vilken utsträckning lagstiftaren tagit hänsyn till kommunernas självstyrelse vid utformningen av biståndsparagrafen i socialtjänstlagarna. Den naturliga utgångspunkten har då varit att studera hur man i främst propositioner vägt motstridiga argument mot varandra för att sedan, efter en motivering, fatta ett beslut – i form av en kompromiss, till förmån för något av argumenten eller en lösning av ett annat slag. Socialtjänstlagarnas förarbeten har emellertid inte varit disponerade på detta sätt. I typfallet har propositionen endast redogjort för remissinstansers kritik mot ett lagförslag för att därefter kort förklara att svårigheterna inte är oöverkomliga, att det blir domstolarnas uppgift att hantera frågan eller – vilket jag anser vara värst – blott konstatera att det är ett problem utan att ta ställning till en lösning. Så har varit fallet i förarbetenas behandling av frågan om vilken hänsyn förvaltningsdomstolarna ska ta till kommunernas resurser samt den om skälig levnadsnivå. Med hänsyn till den starka ställning förarbetena har i svensk rätt är det, enligt min uppfattning, olyckligt att lagstiftaren inte tagit sitt ansvar för rättssäkerheten genom att lämna utförliga svar på och ta ställning till kritiska synpunkter.

8.1 Besvärsrätten

I analysen av besvärdebatten, avsnitt 6.4.2, tar jag upp den kritik som SKL riktar mot möjligheten för enskilda att överklaga socialtjänstens beslut genom förvaltningsbesvär. Här betonar SKL den s.k. materiella aspekten av rättssäkerhet, rättvisa: kommunernas flexibilitet och möjligheten för dessa att ta hänsyn till lokala förutsättningar möjliggör att biståndsbeslut når en högre grad av total rättvisa inom kommunen. Förvaltningsdomstolen, menar man, opererar inte med samma rättvise- eller likabehandlingsbegrepp som kommunen.

Innebär denna skillnad i begrepp mellan kommuner och domstolar att SoL:s ramlagskonstruktion har skapat en konflikt mellan likabehandlingsprinciperna i RF 1 kap. 9 § och KomL 2 kap 2 §? All myndighetsutövning i Sverige ska beakta likabehandlingsprincipen i RF, som stadgar att lika fall ska behandlas lika. Bistånd enligt SoL är vidare, som jag tidigare beskrivit, ett lagligt undantag från KomL:s likställighetsprincip. På denna nivå strider inte KomL mot RF. Den konflikt Petersén pekar på ligger emellertid djupare. I avsnitt 4.1 sammanfattar Gustafsson kommunernas uppgift, vilken

är att samla människor inom ett geografiskt område och främja deras gemensamma intressen. Socialtjänsten är en obligatorisk verksamhet för kommunerna, men är endast en del av det totala kommunala området. Kommunerna har till uppgift att värna och främja fler intressen än så – invånarnas gemensamma intressen. Kommunerna kan därför sägas ha ett globalt perspektiv på likabehandlingen.¹⁶⁶ SoL sätter inga hinder för kommunerna i detta avseende: lagen anger inte specifikt vilka insatser eller åtgärder den enskilde har rätt till och som kommunerna därför måste tillhandahålla. När ett biståndsbeslut överklagas till förvaltningsdomstol följer denna globala hänsyn till kommuninvånarnas gemensamma intressen inte med: domstolarna kan sägas ha ett lokalt perspektiv på likabehandlingsfrågan. Den har endast att förhålla sig till lagen och ärendet. Genom att kommunernas globala perspektiv är underställt domstolens – kommunerna är skyldiga att följa domstolens dom – påverkas främjandet av de gemensamma intressena till förmån för ett enskilt. Den djupare innebörden av Peterséns konflikt handlar alltså om förhållandet mellan grundlagens likabehandlingsbestämmelse – formulerad enligt det lokala perspektivet – och kommunernas uppgift enligt det globala. Generellt kan alltså problemet beskrivas som att resultatet av likabehandling enligt det lokala perspektivet blir det motsatta i det globala, vilket är det perspektiv kommunerna måste ha.

Orsakerna till denna problematik är naturligtvis många. En av orsakerna har jag tagit upp i inledningen till detta kapitel. Det grundläggande problemet, enligt min uppfattning, är emellertid SoL:s kombination av ramlag, rättighetskaraktär och starkt decentraliserad beslutsstruktur. Ramlagen ger beslutsfattaren stor tolknings- och handlingsfrihet, medan rättighetsparagrafen, enligt doktrin, kräver precision i lydelsen och att rättigheten är utkrävbar. Rättighetskonstruktionen kan vidare stå i motsatsförhållande till kommunernas rätt att vid beslutsfattande ta hänsyn till lokala förhållanden och förutsättningar. Som jag beskrivit i avsnitt 5.2 är vidare likabehandlingsprincipen i RF 1 kap. 9 § särskilt betydelsefull då beslutsfattaren har stor tolknings- och handlingsfrihet, som ju är fallet vid tillämpning av biståndsparagrafen i SoL. Bestämmelsen i RF torde vara speciellt svår att upprätthålla i en så decentraliserad struktur som kommunerna. I vilken utsträckning har då lagstiftaren tagit hänsyn till kommunernas självstyre då den förenat så motstridiga faktorer i lagen? Vahlne Westerhälls diskussion, i avsnitt 7.5, om det demokratiska värdet av den kommunala självstyrelsen inom det sociala området är i detta sammanhang intressant. Hon skriver att utformningen av SoL betonat andra värden – rätten till och en miniminivå på bistånd – än de demokratiska värden som är centrala för den kommunala självstyrelsen. Jag gör samma bedömning som Vahlne Westerhäll i denna fråga. Stödet till fattiga har varit kommunens ansvar sedan mitten av 1800-talet. Lagstiftaren tycks därför ha låtit kommunerna få huvudmannaskapet för socialtjänstverksamheten av historiska skäl.

¹⁶⁶ Vilka av intressena som prioriteras beror på lokala förhållanden och politisk majoritet. Jag påstår alltså inte att kommunerna behandlar alla intressen likvärdigt. Rätten att prioritera intressen är en naturlig del av den kommunala självstyrelsen.

8.2 Skälig levnadsnivå

Visar beskrivningen i kapitel 7 av utvecklingen av begreppet skälig levnadsnivå att lagstiftarens hänsyn till kommunernas självstyrelse minskat till förmån för domstolsmakten? Frågan förutsätter en förrättsligandeprocess – en judikalisering där beslutsmakt överförs från politiska organ till domstolar – och en sådan har enligt min bedömning inte skett. Överklaganderätten har med undantag för perioden 1998-2001 varit helt intakt. Vidare medförde tillkomsten av en riksnorm inte något makttillskott för domstolarna: normen är tvingande för såväl socialtjänst som förvaltningsdomstol. Det rättsliga argumentet – rättighetens innebörd och utkrävande – kan istället sägas ha varit en beståndsdel redan i den ursprungliga diskursen kring SoL. Lagstiftarens avsikt var, enligt förarbetena till 1980 års SoL, nämligen att normen för skälig levnadsnivå skulle avgöras av förvaltningsdomstolar. Detta förverkligades också genom RÅ 84 2:13, där RegR underkände Växjö kommuns riktlinjer och gjorde en självständig bedömning av vilket belopp som gav den enskilde en skälig levnadsnivå.

Ovanstående fråga är emellertid inte irrelevant: Genom införandet av riksnormen blev det tydligt att lagstiftarens hänsyn till kommunernas självstyrelse minskat. Men är det då någon egentlig skillnad mellan att låta domstolarna avgöra frågan om biståndets storlek och att införa en riksnorm som bestämmer detsamma? Svensson anser att införandet av en riksnorm i författningstext framtvungades p.g.a. att kommunerna inte följde den traditionella svenska rättskälleläran, enligt vilken det ingår att lägre instanser bör följa de avgöranden som fällts i de högsta prejudikatsinstanserna. Kommunerna, menar Svensson, såg en chans att spara pengar på att inte följa RegR:s domar, såvida det inte gällde beslut som fattats av kommunen ifråga.¹⁶⁷ Jag delar inte helt Svenssons uppfattning. I övervägandena om vilket organ som hade att bestämma över innebörden av skälig levnadsnivå tog lagstiftaren till en början stor hänsyn till kommunernas intressen. Den avfärdade tunga remissinstansers förslag om nationella miniminormer samt tillsåg att SoS:s Allmänna råd endast skulle fungera som rekommendationer. Lagstiftaren gav här kommunerna en stor frihet att sätta standarden för socialtjänstens service. Jag menar dock att lagstiftaren på detta sätt visade en missriktad hänsyn gentemot kommunerna. Biståndsparagrafens vaga formulering och otillräckliga beskrivning i förarbetena markerade inte gränsen mellan skälig och oskälig levnadsnivå. Denna osäkerhet hos lagstiftaren överfördes till kommunerna. I sina beslut om innehållet i och storleken på bistånd tog kommunerna – som ett naturligt led i sin självstyrelse – hänsyn till sina övriga åligganden och verksamheter. Varken lagen eller motiven till den hindrade kommunerna från att gå tillväga på detta sätt för att utforma biståndet. Efter ett överklagande flyttades osäkerheten om innebörden av skälig levnadsnivå vidare till domstolarna, vilket i sin tur ledde till svårigheter för dessa att fastställa allmänna principer. Denna grundläggande osäkerhet i kombination

¹⁶⁷ Svensson, G. (2000), s. 297.

med betoningen på helhetsperspektiv – ”alla fall är unika” – på den sökandes behov ökade ytterligare svårigheterna med att tillämpa allmänna principer. Den hänsyn lagstiftaren visade kommunerna ledde sålunda till stora oklarheter kring gällande rätt. Genom riksnormen avlägsnades till stor del den osäkerhet som fanns bland kommunerna och domstolarna.

Under slutet av 80-talet och fram till riksnormens införande kritiserade SKL biståndsparagrafen för att inte beakta kommunernas resurser. Man ansåg att denna hänsyn borde regleras direkt i lagen. Hade ett sådant tillägg till lagen kunnat motverka den oklarhet som uppstod i spänningen mellan kommuner och domstolar, och därför också gjort statlig styrning i form av en riksnorm onödig? Förslaget hade inneburit att förvaltningsdomstolar varit tvungna att beakta den budget kommunfullmäktige i respektive kommun bestämt, vilket i sig skulle innebära en förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Begreppet skälig levnadsnivå skulle emellertid i ett sådant läge förlora sin förankring i den enskilde individen. Det är dennes behov och förutsättningar som avgör vilken levnadsnivå som är skälig. Begreppet skulle istället relateras till kommunernas ekonomiska förhållanden och vara beroende av politiska prioriteringar. Ett sådant tillägg till biståndsparagrafen, menar jag, hade på intet sätt gjort den tydligare – ett av kraven på rättighetskonstruktionen. I detta sammanhang är Mathiesens diskussion om rättigheternas tydlighet och politiska beroende intressant. Mathiesen anser att klart och precist formulerade rättigheter försvårar för socialtjänsten att ”utan vidare” minska resurserna. Om myndigheterna vill göra det, måste de i ett sådant läge gå via lagändringar, vilket synliggör förändringarna och möjlighet till debatt öppnas. I en situation där rättigheter är vagt formulerade synliggörs däremot inte åtstramningar i sociala nämnders budget på samma sätt.¹⁶⁸ Den slutsats man kan dra av Mathiesens resonemang är att SKL:s förslag skulle innebära att den vågskål som innehåller det kommunala intresset med ens skulle väga betydligt tyngre än domstolarnas: kommunernas ekonomiska politik – d.v.s. självstyrelsen – skulle väga tyngre än rättssäkerhetsaspekter som förutsebarhet och rätten till skälig levnadsnivå bedömd enligt professionella metoder. En sådan obalans skulle, enligt min uppfattning, inte vara förenlig med SoL:s syften att vara den sista maskan i det sociala skyddsnetet.

8.3 Förstärkt självstyrelse

I de två ovanstående avsnitten diskuterar jag från några olika aspekter på SoL i vilken utsträckning lagstiftaren tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen vid utformningen av biståndsparagrafen. Mina slutsatser kan sammanfattas som att lagstiftaren dels inte fullt ut tagit hänsyn till självstyrelsens grundläggande värden, dels visat en missriktad hänsyn som fått negativa konsekvenser för kommunerna. Vilka förändringar i lagstiftningen borde då göras för att åtgärda problemen? I avsnitt 4.5 redogör jag för de förslag grundlagsutredningen lämnat angående

¹⁶⁸ Mathiesen, Thomas (1985), s. 98.

regleringen av kommunal självstyrelse. Det första förslaget går ut på att bestämmelsen om kommunernas självstyre ska markeras tydligare i RF. Utredarna påpekar att det i dagens läge råder viss osäkerhet om självstyrelsens omfattning inom det speciallagsreglerade området, som bl.a. socialtjänsten tillhör. Enligt min uppfattning skulle en sådan tydligare markering inte lindra spänningen mellan kommunerna och domstolarna – snarare skulle det få motsatt effekt. Om lagstiftaren ytterligare framhäver kommunernas rätt att utifrån lokala förhållanden och förutsättningar göra egna bedömningar på socialtjänstens område, kan det leda till ännu större skillnader i social service mellan kommunerna. Förvaltningsdomstolarnas prövningar skulle emellertid inte förändras: de ska göra självständiga bedömningar och beakta allmänna rättsstatliga principer. Vidare skulle likabehandlingsgrundsatsen i RF 1 kap. 9 § fortfarande ställa krav på likformighet i tillämpningen. Diskrepansen mellan kommunernas globala perspektiv på rättvisa och likabehandling och grundlagsregelns snävare perspektiv skulle alltså öka.

Grundlagsutredningens andra förslag handlar, avslutningsvis, om att det i RF ska införas en bestämmelse om att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen. Denna prövning skulle tillämpa en proportionalitetsprincip där lagförslagets ändamål ställs mot självstyrelseintressena. Detta förslag utgör naturligtvis ingen lösning på problem i existerande lagar, men det skulle medföra den fördelen att lagstiftaren tvingas ta ställning till kommunernas självstyre vid nästa förändring av socialtjänstlagstiftningen. Jag har här inte för avsikt att svara på frågan vilken hänsyn lagstiftaren borde ta till självstyrelsen. Enligt min uppfattning har dock lagstiftaren inte i tillräcklig mån behandlat de problem i SoL där kommunernas självstyre ställs mot enskildas rättigheter.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Underdånigt betänkande med förslag till förordning angående fattigvården i riket m.m. (Bet. FvF 1871), afgivet 5 december 1870

Prop. 1973/90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten*

Prop. 1988/89:119 *Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse*

Prop. 1990/91:117 *Om en ny kommunallag*

Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*

Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*

Betänkanden

SOU 1974:39 *Socialvården mål och medel – principbetänkande av socialutredningen*

SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg*

SOU 1982:41 *Överklagande av kommunala beslut*

SOU 1993:30 *Rätten till bistånd inom socialtjänsten. Delbetänkande av socialtjänstkommittén*

SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag*

SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*

SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling*

SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*

Övrigt offentligt material

Ds. 1988:36 *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*

Ds. C 1984:12 *Ram eller lag?*

Dir. 1991:50

Riksdagsberättelsen för år 1969

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:5)

SoU 1979/80:44

Litteratur

Bohlin, Alf (2007) *Kommunalrättens grunder*, (5:e uppl.) Norstedts juridik.

Bramstång, Gunnar (1985) *Sociallagstiftningen – en kommentar*, P.A.

Norstedt & Söners förlag.

Esping, Hans (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken*, SNS förlag.

Fahlberg, M. och Magnusson, N. (2002) *Socialtjänstlagarna*, Liber.

Gustafsson, Agne (1999) *Kommunal självstyrelse*, SNS förlag.

Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne;

Regner, Göran (2006) *Grundlagarna*, (2:a uppl.) Norstedts juridik.

Holmberg, Sten (1985) *Rätten till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen*,

Skeab förlag.

Holmberg, Sten (1990) *Sociala rättigheter – mål och medel*,

Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 190-203.

Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*, Arkiv

förlag.

Jägersköld, Stig (1955), *Från fattigvård till socialhjälp I*,

Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 249-274.

Landelius, Ann.Charlotte (1996) *Självbestämmande, valfrihet och samtycke*

inom socialtjänsten, Nerenius och Santéus förlag.

Mathiesen, Thomas (1985) *Rätten i samhället*, Bokförlaget Korpen.

Petersén, Leif (2005) *Alternativ till rättighetslagstiftning inom kommunal*

vård och omsorg – vad behöver ändras och varför?, SKL.

- Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans (1980) *Sveriges grundlagar*, (12:e uppl.) Publica.
- Riberdahl, Curt (1993) *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, Förvaltningsrättslig tidskrift s. 153-172.
- Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2008) *Speciell förvaltningsrätt*, (17:e uppl) Liber.
- Strömberg, Håkan (1999) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, (3:e uppl.) Juristförlaget i Lund.
- Strömholm, Stig (1981) *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, P.A. Norstedts & Söners förlag.
- Svensson, Gustav (2000) *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor*, Norstedts juridik.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (2002) *Den starka statens fall?*, Norstedts juridik
(Red.) Vahlne Westerhäll, Lotta (2007), *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*, Norstedts juridik.
- Warnling-Nerep, Wiweka; Lagerqvist Veloz Roca, Annika; Reichel, Jane (2007) *Statsrättens grunder*, (2:a uppl.) Norstedts juridik.
- Wetterberg, Gunnar, m.fl. (2004) *Medborgare eller målsägare*, SKL och Landstingsförbundet.
- (Ordf.) Wikström, Margot(1998) *En samlad lag om vård och omsorg?*, SKF.

Internetkällor

- Lindquist, Ulf och Losman, Sten (2009) *Kommunallagen. En kommentar på internet*. Åtkomst via Zeteo
- Norström, Carl och Thunved, Anders (2009) *Nya sociallagarna. En kommentar på internet*, Norstedts juridik (22:a uppl.). Åtkomst via Zeteo
- Karnovs Internetbaserade lagkommentar, nr 1: Clevesköld, Lars. Åtkomst via Karnovs databas

Rättsfallsförteckning

RegR

RÅ 84 2:13

RÅ 84 2:76

RÅ 1989 ref. 24 (I)

RÅ 1993 ref. 11

RÅ 1994 ref. 58

RÅ 2001 not. 167

RÅ 2007 not. 184

KamR

KamR i Göteborg, dom 2004-11-15 (opublicerad)

KamR i Sundsvall, dom 2005-02-10 (opublicerad)