

PER-OLA WIKLANDER

Kommunernas ansvar för budget- och skuldrådgivning – innebär flytten av bestämmelsen från skuldsaneringslagen till socialtjänstlagen någon materiell förändring?

Den 21–22 september 2017 hölls en konferens med temat överskudsättning vid Karlstads universitet. Flera intressanta perspektiv presenterades, både av akademiskt och mer praktiskt inriktat slag. I denna artikel kommer en av de frågor som diskuterades särskilt under konferensen behandlas, nämligen den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

En bestämmelse om kommunal budget- och skuldrådgivning återfinns i socialtjänstlagen. Bestämmelsen, i sin nuvarande form, trädde i kraft 1 november 2016 och behandlades i samma lagstiftningsärende som de nya skuldsaneringslagarna. Regleringen kommenteras och sätts in i sitt historiska sammanhang beaktat att regleringen tidigare återfanns i skuldsaneringslagen. Utöver kommunernas ansvar diskuteras bl.a. Konsumentverkets roll samt tillsynsansvaret enligt nu gällande reglering.

PER-OLA WIKLANDER Jur.dr. och lektor i offentlig rätt vid Handelshögskolan, Karlstads universitet. per-ola.wiklander@kau.se, 054-700 22 92

1. INLEDNING

Kommunerna har enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd

och hjälp som de behöver.¹ De uppgifter som kommunen ansvarar för inom socialtjänstens område ska, enligt 2 kap. 4 § SoL, fullgöras av den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer.²

I 5 kap. SoL regleras kommunernas ansvar för vissa särskilt utpekade grupper, nämligen barn och unga, äldre, människor med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stödjer närstående, brottsoffer och nu senast tillagt skuldsatta personer.

Sedan den 1 november 2016 återfinns en bestämmelse i 5 kap. 12 § SoL, som särskilt ålägger kommunerna att lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Bestämmelsen, som återfinns under den särskilda rubriken *skuldsatta personer*³, lyder:

Kommunen ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Denna skyldighet gäller även under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en beviljad skuldsanering eller F-skuldsanering är helt avslutad.

Konsumentverket ska stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för.

En liknande bestämmelse har tidigare funnits intagen i skuldsaneringslagen. En nyhet är att det uttryckligen anges att rådgivningen även ska ske under en F-skuldsanering – det nya skuldsaneringsinstitutet riktat mot företagare (och deras närstående).⁴ I 3 § skuldsaneringslagen (2016:675), SL, ges en hänvisning till bestämmelsen i SoL. I SL är det således inte (längre) fråga om någon självständig reglering, utan det fastslås endast att det i SoL finns bestämmel-

¹ Jfr även 3 kap. 1 § SoL.

² Kommunernas allmänna befogenheter framgår i huvudsak av 14 kap. regeringsformen (1974:152), RF, och 2 kap. kommunallagen (2017:725), KL. Av 2 kap. 9 § KL följer att ytterligare bestämmelser om kommunernas angelägenheter finns i särskilda föreskrifter, av vilka SoL är ett exempel. I artikeln hänvisas till nya KL som träder i kraft 1 januari 2018.

³ Se SFS 2016:686. Vad som avses med en *skuldsatt person* kommer inte beröras närmare i denna artikel. Det kan dock noteras att det inte finns någon definition av begreppet varken i lagen eller i förarbetena, se prop. 1993/94:123 s. 81 f. och 193, prop. 2005/06:124 s. 36 och prop. 2015/16:125 s. 98 ff. och 275 f. Klart är emellertid att begreppet inte ska tolkas lika snävt som begreppet *kvalificerad insolvens* i 7 § SL, jfr prop. 2015/16:125 s. 69 ff. Se för bedömning kopplat till tidigare ordalydelse bl.a. NJA 2010 s. 496, NJA 2013 s. 128 och vidare Persson, Annina H, Kvalificerat insolvent enligt skuldsaneringslagen?, JT 2010/11 s. 912 ff.

⁴ Se lag (2016:676) om skuldsanering för företagare, SLF.

ser om att kommunerna ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta fysiska personer.⁵

Bestämmelsen är tänkt att innebära en precisering av det generella ansvar som kommunerna har enligt 2 kap. 1 § SoL.⁶ Redan vid införandet av den första skuldsaneringslagen (1994:334), där kommunernas ansvar för budget- och skuldrådgivning först kom att regleras, noterades dock att det är ”något oklart vad som verkligen menas med budget- och skuldrådgivning.”⁷ Vid införandet av 2006 års skuldsaneringslag (2006:548), ÄSL, ansågs begreppet vedertaget och infördes särskilt i lagen.⁸ Någon förändring av terminologin har inte heller aktualiserats, som visats ovan, när bestämmelsen nu flyttats till SoL.

Det har dock fortsatt varit något oklart i fråga om vad som innefattas i det kommunala ansvaret, samt bl.a. hur tillsynsansvaret är fördelat. Syftet med förevarande artikel är att kommentera nuvarande reglering, särskilt frågan om den senaste flytten av bestämmelsen till SoL har inneburit någon materiell förändring av kommunernas – eller något annat organs – ansvar.⁹

2. KORT BAKGRUND TILL NUVARANDE REGLERING

I samband med att den första skuldsaneringslagen infördes 1994 diskuterades frågan om kommunernas inblandning under skuldsaneringsförfarandet. Både i den utredning som föregick lagstiftningen och i propositionen framhölls kommunernas roll som en viktig aktör för att, på ett tidigt skede, hjälpa individer med ekonomiska problem.¹⁰ Kommunernas betydelse manifesterades sedermera i lagen

⁵ Om konsekvens i lagstiftningen anses eftersträvänsvärt, vilket det enligt min uppfattning är, föreligger en brist i SLF i och med att det inte finns intaget en motsvarande hänvisning i den lagen.

⁶ Prop. 1993/93:123 s. 81 f., prop. 2005/06:124 s. 36 och prop. 2015/16:125 s. 101. Jfr Hellners, T., Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar, 2:a uppl., Stockholm 2000, s. 46 f.

⁷ Prop. 1993/94:123 s. 42.

⁸ Prop. 2005/06:124 s. 37.

⁹ En kommun kan även, genom framför allt socialnämnden, vara direkt inblandad i skuldsaneringsförfarandet, t.ex. genom att enligt 59 § SL och 61 § SLF lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten, KFM, eller domstol. Dessa bestämmelser kommer inte beröras närmare i denna artikel.

¹⁰ SOU 1990:74 s. 238 f. och prop. 1993/94:123 s. 81. Något som det redan fanns stöd för inom ramen för biståndsregleringen i dåvarande socialtjänstlag, se prop. 1979/80:1 s. 202 f. Se även Hellners, T., Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar, 2:a uppl., Stockholm 2000, s. 15 f.

genom att kommunernas ansvar för att lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer reglerades i lagens 1 §.¹¹

En i sak motsvarande bestämmelse överfördes till 2 § ÄSL, som trädde i kraft 1 januari 2007. Därtill lades en mening i det andra stycket som skulle ”klargöra” att det kommunala ansvaret även gäller under skuldsaneringsförfarandet och under löptiden för den betalningsplan som upprättats.¹² En bidragande orsak till att detta lades till var slopandet av det s.k. egenförsökskravet. Egenförsökskravet innebar att gäldenären i första hand på egen hand skulle försöka nå en uppgörelse med sina borgenärer och identifierandet av ett sådant försök var även en del av bedömningen för att komma ifråga för ett skuldsaneringsförfarande.¹³ Kommunens roll under skuldsaneringsförfarandet, som tidigare just hade framhållits under detta ”första steg” av förfarandet, ansågs i och med avskaffandet av detta specifika krav kunna få en i viss mån annan inriktning. Att bidra med råd under hela förfarandet ansågs vara en viktig del.¹⁴

I 2 § 3 st. ÄSL infördes även en bestämmelse som tydliggjorde Konsumentverkets ansvar för stöd och vägledning till kommunerna, när det gällde just budget- och skuldrådgivningsverksamheten. Erfarenheter visade nämligen att ansvaret för detta hade varit oklart, framför allt mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen.¹⁵

I samband med den senaste revideringen av SL flyttades, som nämnts, bestämmelsen om kommunernas budget- och skuldrådgivning till SoL.¹⁶ Bestämmelsen ändrades i vissa avseenden, något som ska beröras i det följande. Även regleringen av Konsumentverkets ansvar flyttades till SoL.

¹¹ Se SFS 1994:334 och prop. 1993/94:123 s. 192 f.

¹² Prop. 2005/06:124 s. 35 ff. och 73.

¹³ Jfr dåvarande 4 § 3 st. i skuldsaneringslagen (1994:334). Se även prop. 1993/94:123 s. 73 f., prop. 2005/06:124 s. 28 ff. samt t.ex. NJA 1999 s. 218. Den enskildes egna ansträngningar har dock även fortsättningsvis betydelse vid den skälighetsbedömning som aktualiseras, se 4 § 1 st. 2 p. ÄSL och 4 § 3 st. ÄSL samt nuvarande 9 § SL. Jfr även prop. 2015/16:125 s. 208.

¹⁴ Prop. 2005/06:124 s. 36 f.

¹⁵ SOU 2004:81 s. 173 ff.

¹⁶ Se avsnitt 1, SFS 2016:686 och prop. 2015/16:125 s. 41 och 275 f.

3. MOTIVEN FÖR ATT FLYTTA BESTÄMMELSEN TILL SOCIALTJÄNSTLAGEN

Skuldsaneringsutredningen, som lämnade sitt betänkande 2013, föreslog ingen förändring av de bestämmelser som reglerade ansvaret för den kommunala budget- och skuldrådgivningen.¹⁷ Utredningen ansåg att det även fortsättningsvis var viktigt med ett kommunalt ansvar och delaktighet vid arbetet med att förhindra överskuld-sättning, samt som rådgivande organ när överskuld-sättning redan förelåg. Förslag gavs bl.a. om att förtydliga det kommunala ansvaret. Vikten av ett förtydligt tillsynsansvar för Inspektionen för vård och omsorg, IVO, lyftes också men någon särskild författningsreglering föreslogs inte.¹⁸ Regleringen såsom den var utformad, med en bestämmelse i skuldsaneringslagen, ansågs dock – utan närmare kommentar – vara fortsatt ändamålsenlig.¹⁹

I propositionen föreslogs dock att bestämmelsen om det kommunala ansvaret för budget- och skuldrådgivning skulle flyttas till SoL.²⁰ En anledning till förändringen var att ytterligare förtydliga att budget- och skuldrådgivningen ska betraktas ligga inom ramen för socialtjänsten. Detta har visserligen hävdats kunna härledas hela vägen till 1980 års SoL, men har huvudsakligen kommit till uttryck i förarbetena.²¹ Ett följdargument till detta förtydligande var att det därmed även (än mer) tydliggjordes vem som har tillsynsansvaret över budget- och skuldrådgivningen. I propositionen uttalades:

”Regeringen konstaterar dock ... att det finns en skillnad gällande synen på regleringen av tillsynen över budget- och skuldrådgivningen. Det finns därför skäl att tydliggöra detta tillsynsansvar över samtliga kommuners budget- och skuldrådgivning. För att åstadkomma detta bör ... preciseringen av kommuner-

¹⁷ Se SOU 2013:72 s. 309 ff. Utredningen föreslog endast förändringar i dåvarande SL och inte en ny lag som senare blev fallet, jfr prop. 2015/16:125 s. 51 f.

¹⁸ Tillsynsansvaret föreslogs förtydligas i IVO:s regleringsbrev. Tillsynsansvaret över socialtjänsten låg tidigare hos Socialstyrelsen men övertogs av IVO 2013, se prop. 2012/13:20 och SFS 2012:944.

¹⁹ SOU 2013:72 s. 271 ff. och 310 f.

²⁰ Prop. 2015/16:125 s. 102 och 275 f.

²¹ Jfr not 10.

nas ansvar för budget- och skuldrådgivningen föras över från skuldsaneringslagen till socialtjänstlagen. Förslaget innebär inte någon inskränkning av kommunernas möjlighet att organisera sin verksamhet. I stället tydliggör det att budget- och skuldrådgivning utgör socialtjänst, oavsett i vilken del av den kommunala verksamheten som tjänsten erbjuds. ... Genom en sådan ändring förtydligas också att ansvaret att hjälpa skuldsatta inte är direkt kopplat till skuldsaneringsystemet, utan att ansvaret är bredare än så.²²

Enligt 13 kap. 1 § SoL är det IVO som är tillsynsmyndighet för socialtjänsten. Genom att flytta bestämmelsen om det kommunala ansvaret för budget- och skuldrådgivning till SoL var syftet att förtydliga att IVO:s tillsyn även omfattar denna del av kommunernas verksamhet.²³ Att så skulle vara fallet hade nämligen inte varit klart, framför allt p.g.a. att den tänkta tillsynsmyndigheten IVO synes ha intagit ett organisatoriskt synsätt gällande sitt tillsynsansvar. Myndigheten hade i ett annat sammanhang anfört att om en kommun hade organiserat sin budget- och skuldrådgivning i annan form än inom socialtjänsten så kunde inte IVO utöva tillsyn.²⁴ Genom att flytta bestämmelsen till SoL skulle därmed denna fråga vara löst.

4. FÖRHÅLLANDET MELLAN KOMMUNERNAS RÅDGIVNINGSVERKSAMHET OCH SKULDSANERINGSFÖRFARANDET

Genom 5 kap. 12 § 1 st. SoL åläggs, som tidigare visats, kommuner att lämna budget- och skuldrådgivning. Kommunernas roll har sedan länge beskrivits som första steget i skuldsaneringsförfarandet, ett steg som huvudsakligen saknar lagreglering.²⁵ I dag gäller, enligt ordalydelsen, att rådgivningen ska ske även under skuldsaneringsförfarandet ända tills detta är avslutat.

²² Prop. 2015/16:125 s. 102.

²³ Prop. 2015/16:125 s. 101 f.

²⁴ RiR 2015:14 s. 98. Jfr prop. 2015/16:125 s. 101.

²⁵ Prop. 1993/94:123 s. 79 och 86. Jfr prop. 2005/06:124 s. 28.

Av lagstiftningens ordalydelse framgår att det endast ska vara fråga om rådgivning. Budget- och skuldrådgivarna kan, och får, inte ta några beslut om att t.ex. bevilja en skuldsanering. Detta ansvar ligger helt och hållet hos KFM.²⁶ Utöver den individuellt betingade rådgivningen kan ansvaret även anses innehålla mer allmän informationsverksamhet gentemot enskilda om t.ex. skuldsaneringsförfarandet som sådan. Även KFM har, enligt 2 § SL, ett ansvar att informera. KFM ska enligt bestämmelsen lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta personer som är eller varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken. KFM:s ansvar begränsas därmed till upplysningar om specifikt skuldsanering till svårt skuldsatta personer. Det kommunala ansvaret inskränker dock inte KFM:s ansvar att inom ramen för den serviceskyldighet som framgår av förvaltningslagen (1986:223), FL, ge en gäldenär upplysningar som kan anses gå utöver vad som kan hänföras till skuldsaneringsförfarandet som sådant, t.ex. om hur en skuldsaneringsansökan går till.²⁷ Ansvaret för KFM och kommunerna överlappar således i dessa delar varandra.

I propositionen till den senaste förändringen anfördes att flytten av bestämmelsen från SL till SoL innebär ett förtydligande av att det kommunala ansvaret inte är ”direkt kopplat till skuldsanerings-systemet, utan att ansvaret är bredare än så.”²⁸ Genom att det kommunala ansvaret för budget- och skuldrådgivningen tidigare reglerats i SL skulle en systematisk tolkning av regleringen kunna leda till slutsatsen att budget- och skuldrådgivningen skulle vara direkt kopplat till skuldsaneringsförfarandet. Flytten av bestämmelsen till SoL är enligt min uppfattning välkommen, beaktat hur det kommunala ansvaret är tänkt att fungera.

²⁶ Se 4 och 17 §§ SL samt 4 och 19 §§ SLF. Jfr prop. 2015/16:125 s. 99 f.

²⁷ Prop. 2005/06:124 s. 73. En ny FL har beslutats den 21 september 2017 och kommer träda i kraft 1 juli 2018, se SFS 2017:900 samt prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2 och rskr. 2017/18:2.

²⁸ Prop. 2015/16:125 s. 102. Jfr citatet i avsnitt 3 och prop. 2005/06:124 s. 37.

5. ORGANISERINGEN AV OCH OMFATTNINGEN PÅ BUDGET- OCH SKULDRÅDGIVNINGEN

Vid införandet av den första skuldsaneringslagen poängterades att det skulle stå kommunerna fritt att organisera budget- och skuldrådgivningen såsom varje kommun ansåg mest ändamålsenligt.²⁹ Detta framgick också av lagtexten, som stadgade att rådgivningen skulle ske inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt.³⁰

Vid införandet av ÄSL förändrades inte denna bedömning. Regeringen anförde att det egentligen inte spelade någon roll hur kommunerna organiserade verksamheten, så länge den var ändamålsenligt organiserad. Organiserandet av budget- och skuldrådgivningen skulle således vara ”genomtänkt” och det skulle finnas ”tillräckligt många budget- och skuldrådgivare för att täcka upp det behov som finns i kommunen.”³¹

Frågan är om flytten av bestämmelsen om det kommunala åtagandet från SL till SoL även påverkar hur det kommunala ansvaret ska organiseras? När bestämmelsen nu överförs till SoL har det kommunala ansvaret uttryckts mer kortfattat. I dag stadgas endast att *kommunen ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer*. Hänvisningen till socialtjänsten eller på annat sätt är således borttagen. Beaktat att bestämmelsen har flyttats till SoL skulle det kunna tänkas att avsikten därmed även var att tydliggöra var verksamheten organisatoriskt ska förläggas. Så är dock inte fallet. Även fortsättningsvis gäller att flytten av bestämmelsen till SoL inte ska innebära ”någon inskränkning av kommunernas möjlighet att organisera sin verksamhet”. I stället ska den nya bestämmelsen tydliggöra att budget- och skuldrådgivningen ”utgör socialtjänst, oavsett i vilken del av den kommunala verksamheten som tjänsten erbjuds”.³² För att t.ex. tillsynsansvaret fortsättningsvis ska fungera effektivt

²⁹ Prop. 1993/94:123 s. 81 f.

³⁰ Se SFS 1994:334.

³¹ Prop. 2005/06:124 s. 37. Jfr SOU 2004:81 s. 214.

³² Prop. 2015/16:125 s. 102. Jfr citat i avsnitt 3. Friheten att organisera verksamheten är en huvudregel som gäller för all kommunal verksamhet, se 3 kap. 4 § KL och särskilt 2 kap. 4 § SoL gällande socialtjänsten.

förutsätter det alltså att IVO övergivit det organisatoriska synsätt på sitt tillsynsansvar som myndigheten tidigare framhållit.³³

I fråga om omfattningen samt kvaliteten på budget- och skuldrådgivningen ges ingen ledning i lagtexten. I enlighet med förarbetsuttalandet till ÄSL ska omfattningen även fortsättningsvis vara behovsbaserad och kan således skilja sig åt mellan kommuner baserat på t.ex. kommunstorlek.³⁴ Vad gäller kvaliteten ska det vara fråga om ”kvalificerad rådgivning”. Det innebär inte någon egentlig förändring i förhållande till tidigare utgångspunkter, men är ändå ett förtydligande att budget- och skuldrådgivningen ska ha en viss kvalitet som också ställer krav på de som arbetar med dessa frågor i kommunen.³⁵

6. NÅGOT OM KONSUMENTVERKETS ROLL OCH DEN KOMMUNALA KONSUMENTRÅDGIVNINGEN

Enligt 5 kap. 12 § 2 st. SoL ska Konsumentverket stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 2 § 3 st. ÄSL, men flyttades i samband med att nya SL trädde i kraft till SoL.³⁶ Konsumentverket arbetar i dessa frågor dels direkt mot kommunerna, dels genom olika informationskampanjer riktade till enskilda.³⁷ Det ansvar som framgår av lagtexten i SoL tar dock sikte på det stöd som Konsumentverket ska ge kommunerna. Hur omfattande och vilket närmare innehåll detta arbete ska ha går dock inte att utläsa ur lagstiftningen eller dess förarbeten.

Ansvar enligt SoL kan jämföras med Konsumentverkets roll i förhållande till kommunernas konsumentrådgivning. Arbetet med att ge vägledning för den kommunala budget- och skuldrådgivningen ligger nämligen nära Konsumentverkets kärnuppdrag – konsu-

³³ Se avsnitt 3.

³⁴ Se not 31 och jfr prop. 2015/16:125 s. 276.

³⁵ Jfr prop. 2005/06:124 s. 35 och 73 och prop. 2015/16:125 s. 276. Jfr även Lundgren, L., Sunesson, P. & Thunved, A., Nya sociallagarna (30:e uppl., 1 jan 2017, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 12 § SoL.

³⁶ Prop. 2015/16:125 s. 41, 102 f., 203 och 275 f.

³⁷ Se t.ex. prop. 2015/16:125 s. 100 och 102, Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017 och Konsumentverket, Koll på pengarna, 2017.

mentrådgivningen.³⁸ Enligt 3 § 3 p. förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket ska myndigheten med utbildning och information stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning. Skrivningen i SoL respektive i instruktionen är således likartad gällande dessa två frågor. Dessutom anses skrivningen i Konsumentverkets instruktion om stöd till den kommunala konsumentverksamheten innefatta även budget- och skuldrådgivning.³⁹

Konsumentverket fick ett uppdrag under 2015 att ta fram nationella rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen, vilka var färdiga i slutet av 2016. Konsumentverket har i enlighet med uppdraget bl.a. publicerat en vägledning som innehåller de rekommendationer som myndigheten arbetat fram.⁴⁰ Rekommendationerna är sex till antalet och är utformade under rubrikerna: verksamhetens innehåll; utbildning och kompetens; likvärdigt arbetssätt och säkerställa kompetens; kapacitet och uppföljning; tillgänglighet samt stöd utan oskäligt dröjsmål.⁴¹

Att notera är att Konsumentverket alltså endast har en stödjande och vägledande roll när det gäller budget- och skuldrådgivningen. Tillsynsansvaret ligger som visats hos IVO och Konsumentverket har inget mandat att bestämma på vilket sätt kommunernas rådgivning ska utformas.⁴² Konsumentverket anser dock att de rekommendationer som myndigheten utformat kan fungera som stöd för IVO i dess tillsynsverksamheten.⁴³

Regleringen av det kommunala ansvaret skiljer sig dock åt vid en jämförelse mellan konsumentrådgivningsverksamheten och an-

³⁸ Historiskt har också kommunernas budget- och skuldrådgivning ofta varit en del av konsumentrådgivningen, se Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017, s. 11.

³⁹ Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017, s. 28. Jfr föregående not.

⁴⁰ Se Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Konsumentverket, Ju2014/7711/KO, Konsumentverket, Med väntan växer skulden, Rapport 2015:8 och Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017.

⁴¹ Se Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017, s. 17 ff.

⁴² Konsumentverket utövar dock tillsyn i andra sammanhang, t.ex. över avtalsvillkor enligt avtalsvillkorslagen (1994:1512), produktsäkerhet enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) och marknadsföring enligt marknadsföringslagen (2008:486).

⁴³ Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017, s. 15.

svaret för budget- och skuldrådgivningen. Den kommunala konsumentrådgivningen är nämligen frivillig, medan den kommunala budget- och skuldrådgivningen är ett åläggande som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla. Konsumentverket konstaterar i sin senast presenterade lägesbeskrivning att trenden är att fler kommuner avvecklar sin konsumentrådgivning, något som beaktat 5 kap. 12 § SoL alltså är otillåtet i fråga om budget- och skuldrådgivningen.⁴⁴

7. NÅGRA ORD OM ÖVERPRÖVNINGSMÖJLIGHETER

Regleringen av ansvaret för budget- och skuldrådgivningen är genom flytten till SoL numera en tydlig del av det förvaltningsrättsliga regelsystemet. De rättsmedel som här ska diskuteras är sådana som ligger inom ramen för detta regelsystem.⁴⁵

För kommunala beslut gäller i huvudsak två olika prövningsmöjligheter. De två prövningsmöjligheter som kan aktualiseras är det s.k. förvaltningsrättsliga överklagandet där bestämmelserna i FL är tillämpliga eller laglighetsprövning enligt bestämmelserna i KL.⁴⁶ Systematiken bygger kortfattat på att bestämmelserna i KL, enligt 13 kap. 3 § KL, är subsidiära i förhållande till bestämmelser i specialförfattning. Om sådana finns gäller bestämmelserna i FL om förvaltningsrättsligt överklagande.⁴⁷ En viktig skillnad mellan de olika typerna av överklagande är att beslut som ska överklagas i enlighet med FL endast kan överklagas av den som beslutet angår, medan alla kommunmedlemmar kan överklaga ett kommunalt beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning.⁴⁸ En annan skillnad är att det vid ett förvaltningsrättsligt överklagande prövas både beslutets lämplighet och laglighet, medan det vid en laglighetsprövning

⁴⁴ Konsumentverket, Läget i landet – KVL 2017 – en sammanfattande lägesbeskrivning av den kommunala konsumentvägledningen, 2017.

⁴⁵ Beslut som tas av KFM enligt skuldsaneringslagstiftningen kan överklagas särskilt i enlighet med dessa lagar, se 45 § SL och 47 § SLF. Jag bortser härmed även från det skadeståndsrättsliga ansvar som eventuellt skulle kunna aktualiseras enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207).

⁴⁶ Se om terminologin i prop. 2016/17:171 s. 251 f. och HFD 2017 ref. 35.

⁴⁷ Se särskilt 22–25 §§ FL, som i princip motsvaras av 40–48 §§ i nya FL, jfr not 27. Se även t.ex. Lindquist, U., Losman, S., Lundin, O., Madell, T., Kommunallagen. En handbok med lagtext och kommentarer (15:e uppl., 1 jan 2017, Zetee), kommentaren till 10 kap. 3 § KL.

⁴⁸ Se 22 § FL och 13 kap. 1 § KL. Vem som betraktas vara medlem av en kommun framgår av 1 kap. 5 § KL.

endast ska vara fråga om att pröva just lagligheten.⁴⁹ En tredje skillnad är att ett förvaltningsrättsligt överklagande innebär en fullständig omprövning av beslutsinstansens beslut, vilket innebär att överprövningsinstansen även kan komma att ersätta det ursprungliga beslutet med ett nytt beslut. En laglighetsprövning kan i kontrast till detta, enligt 13 kap. 8 § KL, endast utmynna i att det ursprungliga beslutet upphävs. Domstolen får inte, enligt 13 kap. 8 § 3 st. KL ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

Bestämmelser om överklagande av (vissa) kommunala beslut tagna med stöd av socialtjänstlagen finns i 16 kap. SoL. I 16 kap. 3 § SoL finns det uppräknat vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen har tolkats som en tillräcklig särreglering i förhållande till bestämmelserna i KL, för att det ska bli fråga om ett förvaltningsrättsligt överklagande.⁵⁰ Bestämmelsen om kommunernas budget- och skuldrådgivning finns inte uppräknad i 16 kap. 3 § SoL och den överprövningsmöjlighet som därmed kan aktualiseras är bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL. Eftersom det förvaltningsrättsliga överklagandet främst är tänkt att aktualiseras vid tillämpning av bestämmelser som har enskilda som adressater, är dock detta inte förvånande.

Kommunala beslut som rör budget- och skuldrådgivningen generellt, t.ex. huruvida kommuner ska bedriva sådan verksamhet respektive dess form och omfattning, kan således överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KL. En förvaltningsdomstol kan i sådana fall komma fram till att ett beslut att helt avveckla budget- och rådgivningsverksamhet strider mot 5 kap. 12 § SoL och därmed ska upphävas i enlighet med 13 kap. 8 § KL. Beslut som rör verksamhetens form eller omfattning torde dock vara väsentligt svårare att få upphäva genom en laglighetsprövning, beaktat det relativt omfattande skönsmässiga utrymme som kommunerna åtnjuter inom ramen för regleringen.⁵¹

⁴⁹ Prop. 2016/17:171 s. 252.

⁵⁰ Se bl.a. prop. 2000/01:80 s. 96 f. och 172 samt Lundgren, L., Sunesson, P. & Thunved, A., Nya sociallagarna (30:e uppl., 1 jan 2017, Zeteo), kommentaren till 16 kap. 3 § SoL.

⁵¹ Jfr Marcusson, L., Laglighets- och lämplighetsprövning en titt i backspegeln och framåt, FT 1992 s. 121 ff. och Lerwall, L., Den kommunala likställighetsprincipen, i Marcusson, L. (red.), Offentligrättsliga principer, 3:e uppl., Uppsala 2017, s. 193 f.

8. AVSLUTANDE ORD

Som har visats innebär flytten av bestämmelsen som reglerar det kommunala ansvaret för budget- och skuldrådgivning inte några egentliga materiella förändringar – och är inte heller tänkt att innebära det. Mycket av den kritik som har riktats mot bestämmelsen anses redan sedan tidigare framgå av regleringen, vilket innebär att ledordet i förarbetena varit att *förtydliga* vad som redan gäller. Det är dock fortfarande så att bestämmelsen är kortfattad och att dess närmare innebörd öppnar för tolkning även beaktat de förarbetsuttalanden som finns tillgängliga. Det kan dessutom noteras att det även fortsättningsvis i första hand är i förarbetena som dessa förtydliganden kommer till uttryck. Konsumentverkets publicerade rekommendationer kan ge ytterligare vägledning för kommunerna om hur de bör utforma sin budget- och skuldrådgivning. Rekommendationerna är dock inte bindande och torde exempelvis inte kunna ligga till grund för att underkänna en viss kommuns verksamhet inom detta område.⁵²

Ett materiellt förtydligande innebär dock flytten av bestämmelsen i sig. Framledes råder det inget tvivel om att budget- och skuldrådgivningen ska hänföras till socialtjänstens område. En annan förändring av materiell betydelse är att rådgivningen även omfattar sådana personer som omfattas av den nya lagen om skuldsanering för företagare, s.k. F-skuldsanering.

Vissa oklarheter synes dock fortfarande kunna identifieras, t.ex. i fråga om tillsynsansvaret. Om IVO fortsätter att framhålla att deras tillsynsmandat endast omfattar vad som har organiserats inom ramen för en kommuns socialtjänst, torde en viss kommuns organisering av budget- och skuldrådgivningen även fortsättningsvis leda till oklarheter i fråga om tillsynsansvaret. En, enligt min uppfattning, naturlig kritik kan i så fall riktas mot IVO:s organisatoriska synsätt vid avgränsningen av myndighetens tillsynsansvar. En förändring av denna utgångspunkt torde till och med vara en nödvändighet, beaktat de uttalanden som återfinns i förarbetena till den nya bestämmelsen i SoL. Frågan borde således vara överspelad genom flytten av bestämmelsen till SoL.

⁵² Jfr t.ex. Wiklander, P., Regleringen av kommunal redovisning – en kommunalrättslig fråga med en redovisningsrättslig systematik, InraTi 2/2016, s. 14 f. med vidare hänvisningar.