

# Kvalitetsgarantier inom kommunal verksamhet

Av universitetslektor TOM MADELL

*Flera svenska kommuner har under senare år börjat använda sig av s.k. kvalitetsgarantier eller liknande utfästelser för att precisera innehållet i den service som kommunen tillhandahåller. Föreliggande artikel är ett inledande försök att beskriva hur dessa kvalitetsgarantier kan se ut och att peka på några av de rättsliga frågeställningar som kan uppkomma till följd av att den typiskt sett privaträttsliga termen garantier används inom den kommunala verksamheten.*

## 1. Bakgrund

Utvecklingen av den kommunala sektorn i Sverige de senaste decennierna har präglats av en minskad detaljstyrning. Samtidigt har den kommunala verksamheten expanderat och en rad nya uppgifter tillförts kommunerna. Decentraliseringen av beslutsfattandet har ökat och allt fler beslut rörande enskilda fattas idag på lokal nivå.<sup>1</sup> Den kommunala verksamheten har under 1990-talet dessutom kommit att präglas av konkurrensutsättning, privatisering och avreglering.<sup>2</sup> De senaste årens utveckling där allt fler offentliga tjänster tillhandahålls i mer marknadsliknande former har också inneburit att uppmärksamheten i allt större omfattning än tidigare fått en civilrättslig prägel och kommit att fokusera på brukarens eller kundens ställning.

Utvecklingen i Sverige följer härmed i stor utsträckning den utvecklingstendens som kunnat skönjas i Storbritannien. Där inleddes privatiseringsvågen i början av 80-talet och redan 1991 infördes bestämmelser om standardregler för allmännyttiga tjänster som kallas *The Citizen's Charter* för att förstärka brukarintressena. I regelverket uppställs bl.a. följande — relativt allmänt hållna — preciseringar av de krav man bör kunna ställa på olika typer av offentliga tjänster och avreglerade tjänster.<sup>3</sup>

— Det skall finnas uttryckliga normer för hur en viss tjänst skall utföras. Dessa skall finnas tryckta och tillgängliga för brukare av tjänsten.

<sup>1</sup> En återgång till detaljstyrning har dock föreslagits under senare år och även ägt rum på vissa områden, bl.a. inom socialtjänsten och skolområdet, se närmare SOU 1996:169 bilaga II och SOU 2001:52.

<sup>2</sup> Vad t.ex. gäller försök med kundvals-system, se Svenska Kommunförbundets skrift, *Valfrihet och kundvals-system i kommunal verksamhet — underlag för lokala bedömningar*, 2001. Samtidigt har olika rättsliga lösningar föreslagits för att öka medborgarnas insyn i verksamhet som överlätits på enskilda, se t.ex. SOU 2001:48.

<sup>3</sup> För en utförlig redogörelse, se t.ex. Chandler (ed.), *The Citizen's Charter*, 1996 och Connolly, *Citizens, Charters and Consumers*, 1993. Se även SOU 2000:29 s. 355 f.

- Uppgifter om hur tjänsten utförs, vad den kostar och vem som är ansvarig.
- Fullständig, korrekt och lättläst information om vilka tjänster som tillhandahålls.
- Valfrihet så långt det är möjligt.
- Regler om icke diskriminerande, dvs. tjänsten skall tillhandahållas alla.
- Tillgänglighet.
- Information om klagovägar och hur man får rättelse om något blir fel.

För att säkerställa reglernas efterlevnad har en särskild myndighet — The Ombudsman — inrättats. De aktuella typerna av Citizen's Charters har införts inom sjukvården, för resande med allmänna transporter och inom barnomsorgen. De innehåller bl.a. garantier för att en patient skall få vård inom viss tid och för punktligheten hos allmänna kommunikationer m.m. Utmärkande för det engelska systemet är dock att det i första hand tar sikte på privata utövare av allmännyttiga tjänster. I stället för att på rättslig väg "straffa" utövare som inte lever upp till uppställda punktlighetsmål belönas kompetenta utövare med olika kvalitetsutmärkelser, s.k. Charter Marks. Dessa utmärkelser anses förbättra kundernas möjligheter att välja en utövare som lever upp till en god kvalitetsnivå.

Liknande verksamhet förekommer även i Norden. I Finland har staten och kommunerna tagit initiativ till att utveckla en kvalitetsstrategi för den offentliga servicen som går ut på att all offentlig service rekommenderas att skapa serviceförbindelser med brukarna.<sup>4</sup> I Danmark anges sedan 1995 i 62 § Den Kommunale Styrelseslov att kommunen minst vartannat år skall informera medborgarna om dess servicemål. I Sverige startades under hösten 1997 projektet "Omsorgsgaranti inom äldreården" inom ramen för Svenska Kommunförbundets äldreberedning. Arbetet handlar dels om att tydliggöra kommunernas utfästelser, dels om att utveckla klagomöjligheter. Ett flertal nordiska kommuner deltar också i ett tyskt nätverksarbete kring kommunal utveckling och kvalitetsfrågor som drivs av Bertelmannstiftelsen. Vidare beslutade kommunfullmäktige i Stockholms stad under 1999 om strategier för kvalitetsutveckling.<sup>5</sup>

Syftet med föreliggande artikel är inte att ge en fullständig bild av de kvalitetsgarantier som förekommer i Sverige eller att besvara alla frågor som kan tänkas uppkomma. Däremot är artikeln ett inledande försök att peka på några rättsliga problem som kan tänkas uppkomma

<sup>4</sup> Se bl.a. Ståhlberg, Serviceförbindelserna som en del av kommunernas utvecklingspolitik, i: Halme, Prättälä & Vanne (red.), *Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla*, 1998 och *Kuuttiniemi & Virtanen*, Citizen's Charters and Compensation Mechanisms, Ministry of Finance, Finland 1998, Research reports 11/1998.

<sup>5</sup> Eftersom Stockholms stad kan sägas ha gått längst av de svenska kommunerna vad gäller utformningen av kvalitetsgarantierna kommer framställningen i första hand att hämta exempel på de kvalitetsstrategier och klagomålshantering som tagits fram där.

till följd av att kvalitetsgarantier används inom kommunal verksamhet.<sup>6</sup>

## 1.1 Användandet av kvalitetsgarantier i Sverige

### 1.1.1 Vad menas med en kvalitets- eller omsorgsgaranti?

Det närmare innehållet i de tjänster och verksamheter som av tradition funnits på marknaden har vanligtvis reglerats av ett individuellt avtal där leverantörens och kundens rättigheter och skyldigheter preciserats. För att tillgodose konsumenternas ställning har en mängd standardavtal tillkommit efter förhandlingar mellan Konsumentverket/KO och olika branschorganisationer. När det å andra sidan gäller allmännyttiga tjänster som utförts av offentliga organ har det emellertid många gånger framstått som främmande att diskutera i privaträttsliga termer. Dessutom regleras en stor del av dessa tjänster genom speciallagstiftning. Till skillnad från vad som varit fallet inom den privaträttsliga sfären har det därför, vid t.ex. entreprenad driven verksamhet, i bland varit oklart för den enskilde konsumenten eller brukaren hur denne skall gå tillväga vid klagomål på den tillhandahållna servicen. I vissa fall finns dock lagkrav på kvalitet eller på att tjänster skall tillhandahållas inom viss tid — t.ex. barnomsorgsplatser enligt skollagen (1985:1100), SkoL — och som prövas genom överklagande av det kommunala beslutet. Utgångspunkten är i dessa fall att den enskilde kan anföra förvaltningsbesvär eller överklaga ett beslut i förvaltningsrättslig ordning.

Vidare gäller generellt reglerna om skadestånd vid felaktig myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), SkL. I förarbetena till SkL uttalas dock inte någon närmare vad gäller kvaliteten på tillhandahållna service och om bristande kvalitetsnivåer kan utgöra ersättningsgrundande fel. Det framhålls dock i specialmotiveringen till den numera upphävda s.k. standardregeln att "[e]tt avsteg från vad som brukar utmärka verksamheten kan ... bli att betrakta som fel eller försummelse, även om detta avsteg allmänt sett inte framstår som särskilt graverande" men att man vid bedömningen skall ta hänsyn till verksamhetens art och ändamål.<sup>7</sup> Frågor som rör kvaliteten torde också ofta vara att hänföra till vad som brukar benämnas faktiskt handlande eller verkställighet och inte myndighetsutövning.<sup>8</sup> Det är därför sannolikt att det i många fall som gäller bristande kvalitet inte rör sig om en skada som vållats "vid" myndighetsutövning.

<sup>6</sup> Värdefulla kommentarer på framställningen har lämnats av f.d. chefsjuristen och adjungerade professorn Curt Riberdahl, jur.dr Thorsten Lundmark samt stadsadvokaterna Eva Ahlholm och Christina Lindahl vid Stadsledningskontoret, Stockholms stad. Jag är dock ensam ansvarig för eventuella fel och brister.

<sup>7</sup> Se prop. 1972:5 s. 516. Bestämmelsen ansågs även kunna bli tillämplig vid underlåtenhet att tillhandahålla lagstadgad service, se prop. 1972:5 s. 503.

<sup>8</sup> Vad gäller faktiska handlingar som i vissa fall kan falla under samma skadeståndsansvar som fel och försummelse vid myndighetsutövning, se närmare prop. 1972:5 s. 503 och s. 505.

I det perspektivet skulle införandet av kvalitetsstandarder och tjänstegarantier kunna vara ett steg på vägen mot att klargöra vilka krav konsumenten kan ställa på offentligt tillhandahållna tjänster och vad den tillhandahållna servicen egentligen omfattar. Likaså är klagomålsrutiner och rutiner för avvikelserapportering vitala delar i utvecklingen av den här typen av serviceförbindelser. Garantier kan därför vara ett sätt att säkra verksamhetens kvalitetsnivåer på service och konkretisera de politiska målen för verksamheten.

Svenska Kommunförbundet har inom ramen för det ovan nämnda projektet gett konkreta förslag på hur kommunerna kan utforma tjänstegarantier och hur man i kommunerna kan hantera klagomål från konsumenterna eller brukarna.<sup>9</sup> Bland annat framhålls vikten av att sådana garantier är tydliga och konkreta vad gäller kommunens åtaganden. Vidare påpekas brukarens intresse av att få tydliga besked om hur denne skall förfara vid missnöje med den kommunala servicen och vem som i så fall är kontaktperson. På så sätt hoppas man att individens inflytande och valfrihet skall öka, medan kommunmedlemmarnas förväntningar på kommunen, genom de preciserade åtagandena, samtidigt blir mer realistiska.<sup>10</sup> Införande av kvalitetsstandarder och tjänstegarantier kan också leda till att underlätta och minska behovet av tvistelösningar oavsett om det allmänna utför tjänsten i egen regi eller om den lagts ut på entreprenad.<sup>11</sup>

Ett grundläggande syfte med att använda kvalitetsgarantier är alltså att tydliggöra en kommunalt tillhandahållen tjänsts innehåll och kvalitet, så att det blir enklare för den enskilde att överblicka och förstå kommunens tjänsteutbud. För att uppnå detta krävs att garantierna och åtagandena utformas så att de har en hög konkretiseringsgrad.

Vad är då den närmare innebörden av en serviceförbindelse eller kvalitetsgaranti? En tjänstegaranti kan enligt Svenska Kommunförbundets rapport beskrivas i såväl snäv som vid mening.

”I en snäv mening handlar det om en konkret utfästelse avseende en bestämd kommunal service. Denna utfästelse beskrivs med en relativt hög detaljeringsgrad. Syftet är att försöka beskriva en, för den enskilde, viktig del av tjänstens kvalitetsnivå. Garantier kan också beskrivas i en vid mening och omfatta hela den kommunala organisationens verksamhet. Utfästelserna blir då mer allmänna och får svårt att styra den enskildes förväntningar.

Omsorgsgarantierna så som de har utvecklats i omsorgsgarantiprojektet kan sägas vara tjänstegarantier i en snäv mening. En omsorgsgaranti, innebär enligt vår definition att kommunen förbinder sig att leverera service av en viss mängd och kvalitet inom en viss tid. Utfästelser i form av omsorgsgarantier konkretiserar härmed den kommunala servicen så att det blir tydligt vad kommunens invånare kan förvänta sig vad gäller kvaliteten. Garantierna

<sup>9</sup> Se Svenska Kommunförbundets skrifter *Tjänstegarantier och klagomålshantering — en väg till ökat medborgarinflytande?*, 2000 och *Omsorgsgarantier i fyra kommuner; Metoder och erfarenheter i kvalitetsarbete*, 1999.

<sup>10</sup> Se *Tjänstegarantier och klagomålshantering*, 2000 s. 19–22. Se även von Heland, *Tjänster för samhället*, 1999 s. 87–89.

<sup>11</sup> Se även SOU 2000:29 s. 364.

omfattar emellertid inte enbart löften utan omfattar även vilka krav invånarna kan ställa om inte dessa löften hålls. De måste beskriva, som den enskilde uppfattar, de viktigaste egenskaperna hos tjänsten. Att ge omsorgsgarantier skärper därmed kraven på att utveckla service, vård och omsorg med ett tydligt innehåll så att den som behöver hjälp vet hur det går till att få hjälp, och vad man kan förvänta sig av kommunen.”<sup>12</sup>

Termen garanti i dess olika varianter — tjänste-, kvalitets- eller omsorgsgarantier m.m. — förefaller alltså användas i minst två olika betydelse, dels i egenskap av generella politiska utgångspunkter och målsättningar, dels som konkreta och preciserade utfästelser i förhållande till den enskilde brukaren. Olika typer av tjänster kan emellertid aktualisera olika typer av garantier. I Kommunförbundets projekt anges fyra olika kategorier av tjänster eller områden där den enskilde kommer i kontakt med kommunens tjänsteutbud på ett mera konkret eller preciserat sätt.

En första grupp av tjänster utgörs av *generella och tekniska tjänster* med i regel obefintlig kontakt. Det rör sig i dessa fall om t.ex. sophämtning och gatuunderhåll och de garantier som kan aktualiseras vid den här typen av tjänster hänför sig till säker och pålitlig tillgång, priser, beredskap m.m. En andra kategori utmärks av *korta kontakter*, t.ex. allmän information, utlämnande av blanketter eller bokutlåning. De garantier som kan komma i fråga i dessa fall är bl.a. utbudets omfattning, innehåll, öppettider, priser och tillgänglighet. En tredje typ av tjänster som kommunen tillhandahåller utgörs av olika former av *tillstånd eller godkännanden*, där kontakten mellan kommunen och den enskilde är något långvarigare. De garantier som aktualiseras i de här fallen är framför allt av rättssäkerhetskaraktär och avser t.ex. korrekt handläggning, kort handläggningstid, rätt till insyn för den enskilde osv. Den fjärde gruppen utgörs av *tjänster inom den s.k. mjuka sektorn*, t.ex. skola, vård och omsorg, där kontakten ofta är långvarig och ”nära”. I de myndighetsutövande delarna av dessa tjänster aktualiseras samma typer av garantier som i den tredje kategorin, medan det beträffande servicedelen i tillhandahållandet av dessa tjänster blir nödvändigt att utgå från respektive verksamhets speciella förutsättningar och villkor.<sup>13</sup>

### 1.1.2 Garantiernas utformning i de kommuner som ingår i projektet ”Omsorgsgaranti inom äldreården”

Svenska Kommunförbundet har i sitt projekt utgått från äldreomsorgen som verksamhetsområde, dvs. verksamhet som torde vara att hänföra till den fjärde kategorin av tjänster som angavs ovan. Syftet är i första hand att vårdtagarna genom relativt detaljerade och konkret utformade garantier skall få lättare för att förstå och acceptera dem.

<sup>12</sup> Se *Omsorgsgarantier i fyra kommuner*, 1999 s. 8.

<sup>13</sup> Se *Tjänstegarantier och klagomålshantering*, 2000 s. 22 ff. Sålunda måste garantiernas innehåll bygga på tillämplig lagstiftning, t.ex. de sanitära krav som uppställs inom renhållningen.

Genom att de fyra inblandade kommunerna utgått från sina egna förutsättningar, finns skillnader mellan garantierna och deras utformning i de deltagande kommunerna.

I Helsingborgs stad har man aktivt arbetat med bemötandebegreppet inom äldreomsorgen. Kommunen har därför föreslagit en omsorgsgaranti som omfattar begreppet "bemötande".<sup>14</sup>

"När Du får del av vår service, omsorg och/eller vård inom äldre- och handikappomsorgen i Helsingborgs stad garanteras Du ett GOTT BEMÖTANDE. Detta förutsätter: Att vår personal är kunnig i sin yrkesutövning, är vänliga och positiva i sitt uppträdande, respekterar dig som den person du är, har förmåga och tar sig tid att lyssna, har inlevelseförmåga och på ett självklart sätt respekterar din integritet och inte företar sig något som rör dig utan att Du är informerad och delaktig. Du garanteras: Vid Ditt första möte med dem som skall bistå dig — att Du på ett respektfullt och professionellt sätt informeras om vilken hjälp Du kan erbjudas, de rutiner som finns, de lokaler, aktiviteter och den personal som ska hjälpa Dig. Det innebär också att den personal Du möter är lyhörd för Dina önskemål och behov. Vid det vardagliga mötet — att Du kan räkna med att personalen vet att de är på besök i Ditt hem och respekterar detta att de kommer på avtalad tid eller hör av sig, om detta inte skulle vara möjligt.

I gengäld förväntar vi oss att Du bemöter vår personal på ett sådant sätt att de på bästa möjliga sätt kan utföra sina arbetsuppgifter.<sup>15</sup> Vi uppmanar Dig att kontakta oss, om Du inte är nöjd med det bemötande Du får! Ta kontakt med Din servicenämnd och berätta vad Du är missnöjd med. Vi garanterar att Du senast inom en vecka blir kontaktad och erbjuden träff med någon ansvarig. Du kan också kontakta stadens Förtroendenämnd ... ."

Lunds kommun har avgränsat omsorgsgarantin till att omfatta kommunens hemvård. Garantierna är dessutom utformade som svar på ett antal frågor; *Vad händer med min ansökan? Hur blir jag bemött? Vad får jag hjälp med? Vad är en kontaktperson? Hur många blir inblandade i min hjälp?* Vad t.ex. gäller den sista frågeställningen har omsorgsgarantin utformats på följande sätt.<sup>16</sup>

"Hur många blir inblandade i min hjälp? När Du får hemvård ska Du i huvudsak möta din kontaktperson. Därutöver får högst fem vårdbiträden eller undersköterskor bli inblandade i din hjälp, under dagtid. Du ska bli informerad i förväg om vem som kommer till ditt hem. Personalen ska veta hur, när och vilken hjälp som ska utföras. Om mer än sex vårdbiträden/undersköterskor blir involverade i din planerade hjälp, under en tremånadersperiod, vardagar mellan 08.00–17.00, ska Du kompenseras genom en reduktion av hemvårdsavgiften med 100 kronor nästkommande månad."

<sup>14</sup> Se bl.a. Svenska Kommunförbundets redovisning av omsorgsprojektet på <http://www.svekom.se/ekonomi/kvalitet/rapport.htm>, 8 juni 2001.

<sup>15</sup> Jfr bestämmelserna i 45 § konsumenttjänstlagen (1985:716), KTJL, där det finns regler om konsumentens medverkan om detta utgör en väsentlig förutsättning för tjänsten. Se även *Hellner*, Speciell avtalsrätt II; Kontraktsrätt, 1 häftet, 1996 s. 120.

<sup>16</sup> Se Lunds kommun, *Din rätt till vård och omsorg — Hemvård*, s. 8. Se även Svenska Kommunförbundets information på ovan angivna hemsida.

I Örebro kommun har omsorgsgarantierna arbetats fram i Vasa kommunedel. Omsorgsgarantierna har här avgränsats till att omfatta hemtjänst, kost samt inflytande och delaktighet. Bland annat garanterar man att de insatser som genomförs utförs vid en viss tidpunkt.<sup>17</sup>

”VI GARANTERAR att de insatser, som Du har beviljats, utförs på den tid som vi kommit överens om. I gengäld kräver vi av Dig att Du lämnar oss besked om Du inte är hemma vid tiden för insatsen. Om vi brister i detta kompenserar vi Dig genom avdrag på avgiften med 100:- den aktuella månaden.”

Örnsköldsviks kommun har tagit fram omsorgsgarantier för såväl hemtjänst som särskilda boenden. Omsorgsgarantin ingår i en s.k. omsorgsnyckel, dvs. en nyckel till en ”god och säker vård och omsorg för äldre i kommunen”. Omsorgsnyckeln innehåller, förutom garantier inom hemtjänst och särskilda boenden, också en beskrivning av klagomålshanteringen och de mål socialnämnden ställt upp. Vad t.ex. gäller hemtjänst har man bl.a. följande omsorgsgaranti avseende personlig omvårdnad. Motsvarande gäller också för särskilda boenden.<sup>18</sup>

”Vi lovar att Du får hjälp med att komma upp ur sängen, daglig personlig hygien och påklädning, vardagar senast klockan 10.00 och helger senast klockan 10.30. Vi förväntar oss att Du själv gör det Du klarar av. Vi kompenserar Dig med ett avdrag på hemtjänsttaxan motsvarande Din avgift eller max 100:- kommande månad om vi inte håller det vi lovat.”

Det första av de angivna exemplen — brukaren garanteras ett gott bemötande — är ganska intetsägande. Även om en precisering görs av vad som utgör gott bemötande torde bedömningen av om utfästelsen efterlevts i stor utsträckning bli subjektiv. Vid missnöje garanteras brukaren åtminstone en rätt att bli erbjuden att få träffa ”någon ansvarig” person för att diskutera igenom situationen. Kännetecknande för de tre följande exemplen på omsorgsgarantier är dock att de innehåller någon form av utfästelse och att de preciserar vad som inträffar om utfästelsen inte kan hållas. I samtliga fall anges att den avgift som erläggs för tjänsten skall minskas med ett i förväg fastställt belopp för nästkommande månad. I något fall uppställer garantierna också krav på den enskilde för att den skall gälla. Även här kan det dock bli olika typer av gränsdragningsproblem. Vem gör bedömningen vad brukaren från tid till annan själv klarar av att göra?

<sup>17</sup> Se Örebro kommun, *Omsorgsgaranti för äldre- och handikappomsorgen i Vasa kommunedel*. Se även Svenska Kommunförbundets information på ovan angivna hemsida.

<sup>18</sup> Se Örnsköldsviks kommun, *Omsorgsgaranti för Hemtjänst och Omsorgsgaranti för Särskilt boende*. Se även Örnsköldsviks kommun, *Utvärdering av omsorgsgarantierna*, 29 mars 2001. Se även Svenska Kommunförbundets information på ovan angivna hemsida.

### 1.2 Tjänstegarantier och klagomålshantering i Stockholms stad

Utöver de ovan nämnda försöken att införa olika typer av rutiner för tjänstegarantier och klagomålshantering har även Stockholm stad infört kvalitetsgarantier för kommunala tjänster. Kommunfullmäktige beslutade under 1999 om strategier för kvalitetsutveckling i Stockholms stad.<sup>19</sup> I enlighet med beslutet skall kommunmedlemmarna bl.a. erbjudas en s.k. kvalitetsgaranti för *all kommunalt tillhandahållen verksamhet*. Garantin skulle från och med år 2000 successivt införas av stadens nämnder och bolagsstyrelser och vara helt införd år 2002. Kommunstyrelsen beslutade kort därefter att godkänna ett pilotprojekt om kvalitetsgaranti.<sup>20</sup>

I slutet av 1999 fattades även ett beslut om punktlighetsmål för stadens myndighetsutövning.<sup>21</sup> I enlighet med kommunstyrelsens förslag beslöt fullmäktige att ge ett flertal nämnder i uppdrag att utforma generella åtaganden i kvalitetsarbetet. Syftet var bl.a. att stadens medborgare skulle få tydliga besked om *när* staden senast skall *fatta beslut i olika typer av myndighetsärenden*. Ett sådant besked ansågs öka förutsebarheten och därmed förbättra medborgarnas möjligheter att tidsmässigt kunna förutse stadens agerande. Ambitionen var även att ha så korta handläggningstider som möjligt. Som exempel på områden där punktlighetsmål i syfte att förbättra företagsklimatet ansågs vara särskilt angelägna nämndes beslut om bygglov och detaljplaner, beslut om markupplåtelse och ändringar av lokala trafikföreskrifter, beslut om anmälningar av miljöfarlig verksamhet och tillstånd till livsmedelshantering samt beslut om tillstånd till utskänkning av alkohol.

Intentionerna i stadens kvalitetsstrategi är bl.a. att precisera tydliga åtaganden i förhållande till dem som brukar dess tjänster. Detta innebär att inom kärnverksamheterna utfärda kompletta kvalitetsgarantier omfattande former för rättelse och eventuell kompensation samt att förbättra kvalitetssäkringssystemet genom att utveckla former för hur kommunikationen med medborgarna eller brukarna skall ske samt att finna effektiva arbetsformer för arbetet med att ta fram åtaganden med ett för medborgarna eller brukarna tydligt och meningsfullt innehåll.

”Den kompletta kvalitetsgarantin skall ges en tydlig struktur och omfatta nämndens generella åtaganden riktade mot hela brukarkollektivet, enhets-specifika åtaganden baserade på t.ex. enhetens profil och individrelaterade åtaganden utifrån den enskilde brukarens behov. Det individrelaterade åtagandena bygger på de biståndsbeslut, handlingsplaner, vårdplaner, omsorgsplaner m.m. som redan idag finns i verksamheten. Vid framtagandet

<sup>19</sup> Se KF-protokoll nr 8 1999-05-10 § 14 och utlåtande 1999:69 RI (Dnr 271/99). Se även [www.stockholm.se/godastaden/extern/kvalitetsutveckling/index.htm](http://www.stockholm.se/godastaden/extern/kvalitetsutveckling/index.htm) och där anvisade länkar.

<sup>20</sup> Se KS-protokoll nr 11 1999-06-02 § 20. Projektet pågick under sex månader med start den 15 augusti 1999.

<sup>21</sup> Se KF-protokoll nr 21 1999-12-13 § 16 samt utlåtande 1999:210 RI (Dnr 543/99).

av den individrelaterade delen är en dialog med medborgaren en förutsättning.”<sup>22</sup>

När det gäller det närmare innehållet i stadens åtaganden i förhållande till medborgarna eller brukarna framhålls att:

”Varje förälder, elev, vårdtagare, m.fl. som får omsorg och service från staden skall ges tydliga besked om stadens åtaganden. Service och omsorg ges på så sätt ett tydligare innehåll — det blir klart vad den enskilde medborgaren kan förvänta sig. Åtaganden och åtföljande servicegarantier måste fånga syftet med den kommunala verksamheten och fokusera på väsentliga kvalitetsaspekter som t.ex. trygghet, inflytande, god vård/rehabilitering, stöd i utveckling/lärande m.m. Åtagandena skall byggas upp i två steg. Nämnderna svarar för att precisera generella delar av åtagandet för nämndens verksamhetsområden. Dessa skall vara en utveckling av fullmäktiges inriktningsmål. Enheterna svarar för att precisera nämndens generella åtaganden samt komplettera med enhetsspecifika och i förekommande fall individrelaterade åtaganden. Det är särskilt viktigt att säkerställa att den individinriktade omsorgen (t.ex. bistånd enligt 6 § SoL) alltid följer gällande lag och rättspraxis.”<sup>23</sup>

Utgångspunkten för kvalitetsgarantin är att en medborgare som får service och omsorg från kommunen skall ges ett tydligt besked om stadens åtaganden gentemot denne. För att åstadkomma detta måste ett fungerande styrsystem skapas. Ett sådant ansågs skapa tydlighet om vad som skall uppnås — åtagandet — och hur det skall gå till — arbetssättet. Dessa åtaganden skall successivt leda fram till kvalitetsgarantier. Slutligen skall förvaltningsledningen göra en bedömning av åtagandenas trovärdighet och en regelbunden uppföljning och utveckling av resultatet skall göras. För att kunna tillgodose medborgarnas eller brukarnas behov skall därför en systematisk klagomålshandling byggas upp.

Kvalitetsgarantierna skall alltså utgöra ett led i kvalitetsarbetet inom den offentliga verksamheten. Avsikten synes vara att de inte skall ha någon särskild offentligrättslig innebörd eller betydelse. De kan t.ex. aldrig ersätta ett biståndsbeslut.<sup>24</sup> Samtidigt verkar avsikten inte heller vara att kvalitetsgarantierna skall uppfattas som en form av privaträttsliga garantier. Det finns dock alltid en risk med att använda ett typiskt sett privaträttsligt instrument inom det kommunala området eftersom det, i likhet med t.ex. avtal, kan skapa speciella förväntningar hos den brukare som en garanti eller en utfästelse om ett åtagande riktar sig till och därmed också utlösa olika — för kommunen mer eller mindre oönskade — civilrättsliga rättsverkningar.

<sup>22</sup> Se PM 1999 RI (Dnr 544/99) s. 4.

<sup>23</sup> Se utlåtande 1999:69 RI (Dnr 271/99).

<sup>24</sup> Jfr t.ex. kommunens tilldelning av barnomsorgsplats. Vilken terminologi som används, t.ex. platsgaranti, saknar offentligrättslig betydelse. Kommunen fattar ett ensidigt beslut om tilldelning av en plats om föräldrarna skulle behöva en sådan.

Pilotprojektet avseende kvalitetsgarantier avrapporterades under våren 2000.<sup>25</sup> I rapporten föreslås bl.a. att staden skall ha en enhetlig struktur på de kvalitetsgarantier som ges till medborgarna och att en jämförelse mellan stadens enheter, s.k. benchmarking, bör befrämjas. Utifrån erfarenheterna av pilotprojektet preciserade stadsledningskontoret ett antal begrepp i kvalitetsstrategin.

### 1.2.1 Åtaganden

Vad gäller åtaganden som riktar sig mot en brukare eller en kund anges det vara viktigt att tydliggöra vad denne kan förvänta sig av den kommunala servicen. De olika enheterna uppmanas därför att formulera sina åtaganden tydligt och konkret. Vidare anges att det inom vissa verksamheter blir aktuellt att ge individuella åtaganden. Dessa åtaganden skall baseras på biståndsbeslut och individuellt utformade vård-, handlings- eller arbetsplaner. Intentionen är att de skall "utformas som en ömsesidig överenskommelse mellan den enskilde och enheten".<sup>26</sup> Stadsledningskontoret betonar att de åtaganden i kvalitetsgarantier som riktar sig mot kunder eller brukare *måste vara konkreta och att det inte får råda tvivel om vad som utlovas.* "Ett åtagande är vad man faktiskt utlovar under innevarande budgetår, inte något som man enbart strävar efter att uppnå."<sup>27</sup>

### 1.2.2 Arbetsätt

Det anses vara viktigt att beskriva det arbetsätt på vilket ett åtagande skall genomföras. Detta skall även tjäna som underlag för förvaltningsledningen när den skall bedöma trovärdigheten i en enhets åtaganden och resursutnyttjandet samt säkra kvaliteten i åtagandena. Dokumentationen blir därför viktig dels för att underlätta bedömningen av åtaganden och arbetsätt, dels för att möjliggöra en jämförelse mellan enheterna.<sup>28</sup>

### 1.2.3 Dialog

I pilotprojektet framkommer att dialogen mellan kunden eller brukaren och enhet bildar ett underlag för prioriteringen av de garanterade åtagandena. På samma sätt anges dialogen mellan enheterna och förvaltningsledningen avseende åtaganden, arbetsätt, resurser och resultat utgöra en viktig del i styrningen av verksamheten. Underlag för dialogen skall grundas på de kvalitetsgarantier med åtföljande dokumentation som enheterna presenterar för förvaltningsledningen. Genom godkännandet av kvalitetsgarantierna får nämnden ett underlag för diskussion om mål, kvalitetsnivåer, resursanvändning och kommande prioriteringar. Det blir härvid viktigt att utarbeta rutiner

<sup>25</sup> Se Stockholms stad, Stadsledningskontorets avdelning för kvalitetsutveckling, tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen 2000-04-17, *Avrapportering av pilotprojekt avseende kvalitetsgaranti*, jämte bilagor.

<sup>26</sup> A.a. s. 5.

<sup>27</sup> A.a. s. 6.

<sup>28</sup> A.a. s. 7.

för att i samband med verksamhetsplanering och verksamhetsberättelse utveckla former för dialogen. Uppföljningar skall göras av Stadsledningskontoret i samband med kvartalsrapporter och delårsbokslut där en koppling även skall göras till fullmäktiges inriktningsmål.<sup>29</sup>

#### 1.2.4 Hantering av klagomål och kompensation

För att förbättra servicen anges det vara av stor vikt att det är enkelt för kunden eller brukaren att framföra sina klagomål. Det skall heller inte råda någon tvekan om till vem denne kan vända sig om servicen inte lever upp till den förväntade nivån. Det skall även finnas en möjlighet att vända sig till en andra instans inom förvaltningen.<sup>30</sup> Slutligen skall det i ett åtagande anges vilken rättelse eller eventuell kompensation kunden får om åtagandet inte uppfylls. Eftersom det centrala ur den enskildes synvinkel torde vara att en påtalad brist rättas till framhåller Stadsledningskontoret att utgångspunkten skall vara att rättelse sker om verksamheten inte lever upp till sina åtaganden. Genom att hantera inkomna synpunkter och klagomål på ett systematiskt sätt skall rutiner skapas för att åtgärda de fel och brister som kan uppstå. Stadsledningskontoret anser att ekonomisk kompensation i garantisammanhang endast skall ske i form av reducering av avgift. En sådan avgiftsreducering används redan inom vissa verksamheter, t.ex. barn- och äldreomsorg. En utökad möjlighet till kompensation skulle — bl.a. med hänsyn till likställighetsprincipen — kräva beslut i kommunfullmäktige.<sup>31</sup>

#### 1.2.5 Kvalitetsgarantier

Syftet med införandet av kvalitetsgarantier i Stockholms stad anges vara att tydliggöra vilka tjänster som kunden eller brukaren kan förvänta sig av skattefinansierad verksamhet och kommunal service. Tanken är att förfarandet skall underlätta för kunden eller brukaren att välja mellan olika utförare när sådana möjligheter finns.

Även pilotprojektet visar att kvalitetsgarantierna kan se olika ut till följd av verksamheternas innehåll. Dessutom kan garantier inom samma sorts verksamhet skilja sig åt, såväl vad gäller innehåll som kvalitetsnivå, beroende på nämndens mål och generella åtaganden men också vad man prioriterat utifrån diskussioner med kunder eller brukare och utifrån befintliga resurser. En följd av detta är att kvalitetsnivån skiljer mellan olika enheter.

<sup>29</sup> A.a. s. 9.

<sup>30</sup> Att vända sig till en överordnade inom samma myndighet är givetvis den enklaste formen för den enskilde att vinna rättelse. Metoden har länge förekommit inom svensk rätt och benämns *rekurs*. Det rör sig alltså i dessa fall om ett mer informellt förfarande som inte ansetts kräva uttryckligt lagstöd. Se bl.a. *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, 1955, s. 295–300. Metoden torde vara användbar endast i de fall det inte rör sig om ett överklagbart beslut, eftersom den enskilde i dessa fall har en lagstadgad rätt till överprövning, vanligen i domstol.

<sup>31</sup> Se Stockholms stad, Stadsledningskontorets avdelning för kvalitetsutveckling, tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen 2000-04-17, *Avrapportering av pilotprojekt avseende kvalitetsgaranti*, s. 9 f.

För att till viss del styra upp garantiernas form och innehåll har Stadsledningskontoret utvecklat ett förslag till mall för garantiernas utformning. Mallen innehåller bl.a. följande rubriker:<sup>32</sup>

*Ingress* — där enheten kortfattat beskriver sina mål och sin verksamhetsidé och de värden man vill skapa för kunden.

*Åtaganden* — under punkten beskrivs konkret och tydligt det enheten utlovar.

*Rättelse och kompensation* — av mallen skall framgå hur enheten ämnar rätta till och eventuellt kompensera kunden om åtagandena inte uppfyllts.

*Klagomål* — här anges till vem kunden eller brukaren vänder sig för att klaga eller för att få mer information.

*Giltighetstid* — av mallen skall framgå den tidsperiod under vilken garantin gäller.

Som framgått har alltså Stockholms stad gått ett steg längre än de kommuner som deltagit i omsorgsprojektet eftersom syftet varit att införa kvalitetsgarantier på alla typer av kommunal service.<sup>33</sup> Man torde därför här återfinna kvalitetsgarantier inom samtliga av de fyra inledningsvis nämnda kategorierna av tjänster.

## **2. Rättsliga effekter av att kvalitetsgarantier används inom offentlig verksamhet**

Från lagstiftarhåll har det varit tyst om den närmare innebörden av användandet av kvalitetsgarantier inom offentlig verksamhet. Av flera lagar framgår endast att den kommunala servicen skall leva upp till en god kvalitet, se t.ex. 7 a § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, samt 2 a § och 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. I ställda motioner har dock vid ett flertal tillfällen krav rests på att regeringen borde precisera de närmare förutsättningarna för kvalitetsgarantier.<sup>34</sup> Det har bl.a. framförts att en patient måste få information om kvaliteten hos olika vårdgivare och att det borde införas ett ackrediteringssystem på nationell eller regional nivå innebärande en ”godkändstämpel” som en kvalitetsgaranti. Kraven har ännu inte resulterat i några preciseringar från lagstiftaren.

Även i rättspraxis har det hittills varit sällsynt att frågor om kvalitetsgarantier aktualiserats. Några exempel finns från den privat- och marknadsrättsliga sfären, men kvalitetsgarantier av det här aktuella slaget har hittills inte prövats i de prejudikatsbildande instanserna.

<sup>32</sup> A.a. s. 11 f.

<sup>33</sup> Enligt Stockholms stads revisionskontor, revisionsrapport nr 7, Kvalitetsarbetet i fem stadsdelsnämnder, mars 2001, har alla granskade enheter utformat åtaganden och i huvudsak genomfört fullmäktiges uppdrag. Alla enheter har dock inte ännu hunnit inleda en dialog med brukarna om vad som är viktigt ur kvalitetssynpunkt.

<sup>34</sup> Se t.ex. bet. 1995/96:SoU11, bet. 1995/96:SoU18, bet. 1998/99:SoU10 och bet. 1999/2000:SoU9 rörande vissa hälso- och sjukvårdsfrågor m.m., bet. 1996/97:SoU18 angående ändringar i socialtjänstlagen samt bet. 2000/01:NU4 avseende konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald.

Inte heller i nordisk doktrin har offentlighetsrättsliga garantier belysts i någon större omfattning.<sup>35</sup>

### 2.1 Vad får en kommun ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv förplikta sig till genom kvalitetsgarantier?

Som framhållits ovan är intentionerna bakom kvalitetsstrategierna att ta fram tydliga åtaganden gentemot de som brukar kommunala tjänster. Användande av kvalitetsgarantier väcker dock en mängd frågor bl.a. rörande garantiernas innehåll. Ur offentlighetsrättslig synpunkt torde det stå klart att åtagandena inte får gå utöver de begränsningar som följer av lag eller kommunens generella åtaganden och riktlinjer. Inom kommunal verksamhet torde dock "överstandard" utöver lagens minimikrav i princip alltid vara tillåten kompetensenligt sett, under förutsättning att man håller sig inom likställighetsprincipen.

Av Stockholms stads kvalitetsstrategi framgår att det inom vissa verksamheter blir aktuellt att ge individuella åtaganden. Det ligger närmast till hands att utgå från att dessa åtaganden kommer att göras inom den mjuka sektorn. Dessa åtaganden skall baseras på biståndsbeslut och individuellt utformade vård-, handlings- eller arbetsplaner. Det anförs också att intentionen är att de skall utformas som en *ömsesidig överenskommelse* mellan den enskilde och enheten. Den allmänna kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, innefattar dock bl.a. ett principiellt *förbud mot att ge understöd*, andra typer av vederlagsfria prestationer eller eftergifter till enskilda individer, om inte kommunen enligt lag har skyldighet att göra en sådan prestation eller på någon särskild kommunalrättslig grund har rätt att göra så. Orsaken är att det vanligtvis inte kan anses vara av allmänt intresse att sådant understöd lämnas. En kommun får inte lämna understöd eller vederlagsfria prestationer till enskilda kommunmedlemmar utöver vad som medges enligt specialförfattningar.<sup>36</sup>

Självklart ligger det i den specialreglerade verksamhetens natur — t.ex. på socialrättens område — att det fattas individuella beslut om bistånd och servicebehov. Att dessa skulle utformas som ömsesidiga överenskommelser mellan parterna är dock inte lyckat ur tydlighets-synpunkt eftersom man i vissa fall kan riskera att få en svårbedömd situation, där det kan vara oklart vad som t.ex. omfattas av ett överklagbart biståndsbeslut och vad som utgör "andra" åtaganden. Vad innebär i så fall dessa åtaganden och vilken är den rättsliga grunden om

<sup>35</sup> Utöver Svenska Kommunförbundets ovan nämnda publikationer har frågan om de rättsliga konsekvenserna av kvalitetsgarantier i Sverige berörts av jurister inom Stockholms stads juridiska avdelning, se närmare Avdelningen för kvalitetsutveckling, tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen 2000-04-17, bilaga 2; *Ahlholm*, Rättsliga överväganden beträffande kvalitetsgarantier och klagomålshantering. Arbetet har i viss utsträckning legat till grund för utformningen av avsnitt 2.2.

<sup>36</sup> Se *Lindquist*, Kommunala befogenheter, 2000 s. 56 ff. och där angiven rättspraxis, *Strömberg*, Kommunallag, 1995 s. 30 f., *Warnling-Nerep*, Kommuners lag- och domstolströts, 1995 s. 198 och *Kommunallagen — Kommentarer och praxis*, 2001 s. 55 f.

de inte följer av biståndsbeslutet men "baserar sig på" detta? Kvalitetsarbetet ligger ju ofta på "verkställighetsnivån" och är därför inte alltid att se som en del av ett överklagbart beslut. Brister vad gäller tydlighet kan medföra att "överenskommelsen" klassas som ett otillåtet understöd till den enskilde.

### 2.1.1 Kompensation

Även om den kommunala verksamheten håller sig inom den lagliga ramen för den allmänna kompetensen tillkommer andra principer som ytterligare kan begränsa kommunens rätt att lämna garantier och ge kompensation vid ouppfyllda garantiutfästelser. I 2:2 KL fastslås att kommunen, om det inte finns sakliga skäl för annan bedömning, skall behandla sina medlemmar lika när dessa befinner sig i samma situation. Likställighetsprincipen anses grundläggande för all kommunal verksamhet och innebär att vissa kommunmedlemmar inte får gynnas eller missgynnas i förhållande till andra.<sup>37</sup> Lika avgift skall alltså utgå för lika prestation. Förutom att likställighetsprincipen bara gäller de egna medlemmarna, krävs dessutom för principens tillämplighet att kommunen träder i direkt kontakt med sina medlemmar i sin egenhet av övergripande organ. Detta kan ske genom tillhandahållande av olika prestationer eller genom uttag av ekonomiska bidrag från kommunmedlemmarna. Varje kommunmedlem har då rätt att komma i åtnjutande av den aktuella prestationen, medan kommunen har en skyldighet att prestera.<sup>38</sup>

Även om kommunen har vissa möjligheter att för andra än kommunmedlemmar kräva en högre avgift för en viss prestation kräver likställighetsprincipen en objektiv och rättvis behandling av alla kommunmedlemmar när det gäller myndighetsutövande uppgifter, vilket inskränker möjligheterna till individuella särbehandlingar. I en starkt decentraliserad organisation finns det emellertid ofrånkomligt att det uppstår variationer i fråga om servicenivån mellan olika kommundelar. För att en kommuns olika enheter inte bestämmer åtaganden på ett sådant sätt att det kommer att stå i strid med likställighetsprincipen är det därför nödvändigt att alla myndighetsutövande uppgifter bestäms i enlighet med fastställda riktlinjer och åtaganden.<sup>39</sup>

Enligt KL får ett utgivande av ersättning heller inte utformas så att det kommer att stå i strid med det principiella förbudet mot att ge understöd till enskilda. För att undvika att kompensationssystemet kan komma att anses vara olagligt kan det därför vara lämpligt att eventuell kompensation i första hand sker genom avgiftsreducering.

<sup>37</sup> För en utförlig redogörelse av likställighetsprincipen se *Bohlin*, Kommunala avgifter, 1984 kapitel VIII, *Kommunallagen — Kommentarer och praxis*, 2001 s. 60–64 och *Lindquist*, Kommunala befogenheter, 2000 s. 49–55.

<sup>38</sup> Se prop. 1990/91:117 s. 149 f. Se även *Strömberg*, Kommunalrätt, 1995 s. 33 ff. och *Lindquist & Losman*, 1991 års kommunallag i dess lydelse den 1 januari 1998, 1998 s. 21 f.

<sup>39</sup> Se *Kommunallagen — Kommentarer och praxis*, 2001 s. 60 f.

Det torde t.ex. vara försvarbart att vid utebliven prestation återbetala den ersättning som erlagts i enlighet med av fullmäktige fastställda riktlinjer.<sup>40</sup> En annan variant på kompensation kan vara att garantin endast innebär en utfästelse om viss rättelse för det fall att ett åtagande som kommunen gjort inte uppfylls. En fråga blir dock hur begreppet rättelse skall tolkas. Kan det ges en sådan vidsträckt tolkning så att det innefattar utgivande av extra måltidskupong etc.?

Enligt gällande rätt föreligger alltså vissa möjligheter att reducera avgift inom t.ex. barn- och äldreomsorg vid utebliven prestation från kommunen. Frågan är dock om utfärdande av garantier kan medföra ytterligare ersättningskrav av civilrättslig karaktär? T.ex. kan en garanti tänkas medföra att föräldrar, utöver en avgiftsreducering, dessutom anser sig ha rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst. En sådan situation kan uppstå bl.a. om en kommun gjort en garantiutfästelse om att alla barn garanteras förskoleplats från viss ålder och kommunen sedan inte uppfyller åtagandet.<sup>41</sup> Se närmare avsnitt 2.2.

### 2.1.2 Handläggningstider och utredningsskyldigheten

Som tidigare anförts rör en av de föreslagna kvalitetsgarantierna tydliga angivelser om hur lång handläggningstid som skall förekomma vid olika typer av beslut, dvs. den tredje gruppen av tjänster som nämndes inledningsvis. Ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv torde det emellertid i vissa fall kunna te sig tveksamt att i förväg utlova hur lång handläggningstid ett visst ärende skall ha. Enligt den allmänna förvaltningsrättsliga grundsats som finns uttryckt i 8 § 1 st. förvaltningsprocesslagen (1971:291) föreligger en långtgående utredningsskyldighet för förvaltningsdomstolarna i deras rättskipande verksamhet.<sup>42</sup> Även av 7 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, billigt och så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Det kan därför vara osäkert om en förvaltningsmyndighet med laga verkan kan göra mer eller mindre preciserade utfästelser om hur lång tid en utredning får ta utan att det strider mot myndighetens ansvar att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett. Visst skulle man kunna göra generella utfästelser baserade på hur lång tid ett ärende av det aktuella slaget *vanligen* tar, men avvikelser till följd av ett besluts indi-

<sup>40</sup> Se bl.a. *RA 2000 ref. 35*, där RegR bl.a. uttalade att en kommun som erbjuder olika prestationer har rätt att ta ut olika avgifter och att avgiftsdifferentiering även godtagits för prestationer som framstår som i stort sett likvärdiga. Det är t.ex. tillåtet med högre timtaxa för dem som nyttjar daghem på deltid än de som utnyttjar det på heltid utan att det strider mot likställighetsprincipen i 2:2 KL eftersom kostnaderna i stort sett är desamma. Se även *RA 1974 ref. 31 (I)*, som rörde soppåhämtningsavgift, och *RA 1979 Ab 260*, som rörde avgiftstaxa för barn tillsyn.

<sup>41</sup> Märk att också skollagen innehåller tidsramar för tillhandahållandet av olika typer av tjänster.

<sup>42</sup> Se *Ragnemalm*, Förvaltningsprocessrättsens grunder, 1992 s. 33 och s. 122 f., *Wennergren*, Förvaltningsprocess, 1995 s. 106 ff., *Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt, 1998 s. 101 och *Hellners & Malmqvist*, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 1999 s. 54 f.

viduella karaktär och komplexitetsgrad borde vara svåra att undvika eftersom en individuell bedömning rimligen torde behöva göras i varje enskilt fall.<sup>43</sup>

Trots fördelarna mot att en enskild får information om hur lång tid det skall ta att erhålla ett beslut kan olika tidsramar även i vissa fall tänkas få mindre önskvärda effekter. Ponera att en tjänsteman kommer till insikt om att ett beslut inte kommer att hinna utredas på ett erforderligt sätt inom ramen för den fastställda handläggningstiden. Det finns då å ena sidan en möjlighet att ett för den enskilde positivt beslut fattas trots att frågan egentligen inte är utredd på ett tillräckligt sätt. Å andra sidan kan man även tänka sig situationen att den enskilde i stället får ett avslag på sin ansökan. I en pressad arbetsituation är det kanske inte allt för långsökt att ett avslag framstår som ett bättre alternativ än att på osäkra grunder fatta ett gynnande beslut. Avslagsbeslut kan dock överklagas i förvaltningsrättslig ordning och ett sådant tvivelaktigt förfarande torde även kunna angripas i en skadeståndprocess.

### 2.1.3 Registrering av klagomål m.m.

När det gäller klagomålshanteringen rekommenderas i det system som förslagits i Stockholms stad att det läggs upp särskilda klagomålsregister för att hantera inkomna klagomål. Detta kan dock bli ett problem vad gäller vissa verksamheter. När det rör sig om ärenden inom t.ex. socialtjänsten hindrar 59 § SoL att det läggs upp register som innehåller personuppgifter. Även om klagomålen måste diarieföras eller tillföras personakt kan något särskilt klagomålsregister inte läggas upp inom socialtjänsten. Vidare sätter även personuppgiftslagen (1998:204) snäva gränser för vilka register som får upprättas. Alla uppgifter måste därför vara avidentifierade vid statistiska sammanställningar etc.

En fördel med en tydlig klagomålshantering är dock i de fall utförandet av kommunal verksamhet utförs av privata rättssubjekt. Kommunerna anses enligt den allmänna kompetensregeln ha rätt att använda sig av privaträttsliga subjekt för bedrivande av sin verksamhet. I 3:16 KL föreskrivs att kommuner *efter* beslut av *fullmäktige* får lämna över vården av kommunal angelägenhet, för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivs, till enskild, t.ex. genom avtal om entreprenad drift. Överlämnanden enligt 3:16 KL får anses tillåtna i den utsträckning 11:6 3 st. RF och de kommunalrättsliga principerna med-

<sup>43</sup> Sådana "garantier" måste rimligen antingen förutsätta att ärendet är tillräckligt utrett eller avse tiden från och med att så är fallet och till dess viss åtgärd skall ske eller att ett visst beslut skall fattas. Eventuellt skulle man — åtminstone teoretiskt — kunna tänka sig att kommunen åtar sig att ersätta skada av visst slag och till ett visst belopp som kan bli följden av "dröjsmålet" med en viss åtgärd eller ett visst beslut. Märk också att reglerna om skadestånd vid myndighetsutövning går att använda för att indirekt lägga fast en viss minimistandard, t.ex. avseende handläggningstider.

ger.<sup>44</sup> Uttryckliga möjligheter att överlämna driften av offentlig verksamhet föreligger även enligt t.ex. SoL, HSL, tandvårdslagen (1985:125) m.fl. lagar.<sup>45</sup>

Driften av kommunal verksamhet kan överlåtas till enskilda på ett flertal sätt. För det första vid olika typer av *entreprenad*, där kommunen upphandlar tjänster inom ramen för upphandlingsreglerna. För det andra om en kommun vill *samarbeta* med enskilda eller offentligrättsliga subjekt i en verksamhet eller *stödja dessa ekonomiskt*. För det tredje om kommunen för att försöka öka effektiviteten överför egen verksamhet på *kommunala bolag*. I det första fallet bedrivs själva verksamheten fortfarande i kommunal ordning med kommunen som huvudman och några problem uppstår därför inte. I de två sistnämnda fallen anses anlita andra i princip vara tillåtet vid frivilliga förvaltningsuppgifter men otillåtet vid obligatoriska uppgifter eller om överlämnandet innebär myndighetsutövning.

Från huvudregeln finns emellertid flera undantag. Om t.ex. en kommun lämnar bidrag till enskild för att denne skall tillgodose någon form av kommunalt behov avstår kommunen från att själv lösa detta ”i kommunal ordning”. Den understödda verksamheten blir i dessa fall att betrakta som *enskild* eftersom kommunen, vid t.ex. enskild förskoleverksamhet, inte är huvudman.<sup>46</sup>

Verksamhet som traditionellt sett tillhandahållits av kommunen kan alltså ombesörjas av en mängd olika utförare och det kan därför stundtals te sig oklart för en brukare vem som egentligen är dennes motpart. När en verksamhet överlåts på ett enskilt rättssubjekt är det därför viktigt att klargöra till vilken instans medborgaren eller brukaren kan vända sig med eventuella klagomål. Stadsledningskontoret föreslår vad gäller upphandlad verksamhet att det är lämpligt att utföraren hanterar klagomål och rättelser. Utförarens skyldighet att rapportera alla klagomål till kommunen bör vidare regleras genom avtal där det bl.a. anses lämpligt att skriva in att brukaren alltid skall erhålla information om att han vid missnöje med rättelse kan vända sig till kommunen. Därefter skall kommunen i avtalet ges rätt ”att bestämma huruvida den privata utföraren hanterat garantier och rättelser korrekt.” Förslaget innebär vissa fördelar då en rättelse vid enklare typer av ”fel” förmodligen torde ske snabbare om brukaren lämnar sina klagomål direkt till utföraren. I de fall utföraren och brukaren inte har samma uppfattning i fråga om kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls kan kanske ett sådant förfarande te sig som en onödig

<sup>44</sup> Se *Marcusson*, Mot en ny kommunalrätt, 1992 s. 142.

<sup>45</sup> Se prop. 1992/93:43 bl.a. s. 8 ff. och s. 20 ff.

<sup>46</sup> Se även *Kaijser & Riberdahl*, Kommunallagarna II, 1983 s. 97. Att ett överlåtande av en verksamhet skall kunna göras förutsätter att kommunen vid överlåtelsetillfället driver verksamheten i egen regi. 3:16 KL aktualiseras därför inte i de fall kommunen från början själv aldrig bedrivit verksamheten utan endast utgett bidrag till — eller ingått avtal med — enskild som bedrivit verksamhet som tillgodosett ett kommunalt behov. Stöd måste då sökas i den kommunala kompetensen.

omväg — i så fall vore det kanske enklare för brukaren om denne kunde vända sig direkt till huvudmannen för verksamheten, dvs. kommunen, som därefter kunde kontrollera om den enskilde utövaren av tjänsten följt det avtal som ligger till grund för utförandet av den överlåtna verksamheten? Det är ju ytterst kommunen som bestämmer kvalitetsnivån på den aktuella tjänsten. Samtidigt skulle en sådan lösning kunna vara administrativt betungande för kommunen. Vilken lösning som än väljs torde det viktiga vara att det tydligt framgår vart en missnöjd brukare skall vända sig med sina klagomål.

## 2.2 *Civillrättsliga konsekvenser till följd av garantiutfästelser*

En garanti, oavsett om den är muntlig eller skriftlig, kan sägas vara detsamma som en utfästelse i viljeförklaringens form, vilket ytterst innebär ett avtalsrättsligt åtagande med stränga rättsverkningar vid avtalsbrott.<sup>47</sup> Även om begreppet garanti i sig är ganska intetsägande ger en garantiutfästelse ofta uttryck för något som är avsett att skapa en förväntning om något positivt för den som utfästelsen riktar sig till.<sup>48</sup> En naturaborgenär tror vanligtvis att denne genom garantin kommer i en gynnsammare position än vad denne skulle ha gjort om naturagäldenären inte lämnat någon garanti.<sup>49</sup> En garanti kan dock lika gärna i något avseende inskränka naturaborgenärens rättigheter, t.ex. möjligheten att välja påföljd om den naturaprestation som omfattas av garantin inte skulle leva upp till vad som utfästs.<sup>50</sup> Även om en garantimottagares reaktion på att en garanti används vanligtvis är positiv finns det alltså ingenting som generellt säger att så faktiskt måste vara fallet.<sup>51</sup>

Kvalitetsgarantier tar i första hand sikte på vilken kvalitetsnivå eller vilka tidsramar som skall gälla vid utförandet av olika typer av tjänster. Ett litet problem i sammanhanget är dock KTJL:s snäva tillämpningsområde. Eftersom lagen inte är direkt tillämplig vid bedömningen av den aktuella typen av garantier — eller över huvud taget mycket säl-

<sup>47</sup> Se även Kleineman, Skatterådgivarna och skadeståndsansvaret, *Skattenytt* 1998 s. 101–114, särskilt s. 110.

<sup>48</sup> Se även Marknadsdomstolens resonemang i t.ex. *MD 1975:17*, *MD 1979:21* och *MD 1990:7*.

<sup>49</sup> ”Att genom en klausul som benämns eller får formen av en garantiklausul lämna uppgifter om sin prestation är farligt om inte parten är medveten om de inbyggda rättsverkningar som följer av denna typ av klausuler.” Se *Hedwall*, *Tolkning av kommersiella avtal*, 1994 s. 79.

<sup>50</sup> Se *Ramberg och Hultmark*, *Allmän avtalsrätt*, 1999 s. 267 f. samt *Bernitz*, *Standardavtalsrätt*, 1996 s. 62.

<sup>51</sup> En viktig fråga är naturligtvis hur begreppet garanti eller utfästelse används. S.k. garantier används ibland som beteckning på villkor som är en blandning av garantier och inskränkande villkor, t.ex. friskrivningar. Det kan dock generellt ifrågasättas om garantivillkor som innehåller den här typen av inskränkningar över huvud skall betecknas som en garanti. I vart fall bör villkoret ha ett klart ”mervärde” för löftesmottagaren, där fördelarna skall överväga nackdelarna till följd av inskränkningen. Det bästa torde emellertid vara att undvika den här typen av blandade villkor och alltid separera garantier och inskränkningar var för sig.

lan vid tillhandahållandet av kommunala tjänster<sup>52</sup> — blir det därför nödvändigt att göra analogier till den och näraliggande lagstiftning.

På det civilrättsliga området finns en mängd bestämmelser som reglerar garantier. I de lagar som reglerar köp av såväl fast och lös egendom som konsumenttjänster finns ett s.k. garantiansvar. Detta innebär att en säljare *alltid* är skyldig att ersätta skada om en vara eller resultatet av en tjänst avviker från vad som särskilt har utfästs, se t.ex. 21 § 2 st. köplagen (1990:931), KöpL, och artikel 36.2 Wienkonventionen om internationella köp, CISG. En förutsättning för att de nämnda reglerna i KöpL respektive CISG skall bli tillämpliga är dock att det handlar om en garanti genom vilken säljaren åtagit sig att *under garantitiden* svara för varans *funktion* eller *hållbarhet*.

När det gäller *köp av varor* finns flera olika typer av garantier — man brukar vanligtvis tala om tre.<sup>53</sup> Dessa är s.k. Alméngarantier, funktion- eller hållbarhetsgarantier och slutligen icke tidsbestämda garantier. Dessa typer av garantier är utförligt beskrivna i svensk doktrin.<sup>54</sup>

En *funktions- eller hållbarhetsgaranti* är en garanti som garanterar en varas — eller en tjänsts — funktionsduglighet eller hållbarhet under en viss angiven garantitid, t.ex. ett år. Garantin gäller i princip såväl om felet fanns vid varans avlämnande som om det uppkommit senare under garantitiden. Det saknar betydelse om felet var ursprungligt eller inte. Det är förmodligen den här typen av garantier de flesta tänker på när de hör ordet garanti.<sup>55</sup>

En *Alméngaranti* har ett svagare värde för en köpare än vad som gäller för funktionsgarantier. Det säljaren lovar är att varan är avtalsenlig vid köpetillfället eller avlämnandet, dvs. när risken för varan går över på köparen. Säljaren garanterar så att säga frånvaron av ursprungligt fel. Däremot tar säljaren ingen ansvar för fel som inträffar efter avlämnandet.<sup>56</sup>

En *icke tidsbestämd garanti* saknar någon angiven garantitid. Om garantin inte alls säger något om vilka egenskaper säljaren utlovar kan den icke tidsbestämda garantin sägas vara blank. Men säljaren kan också tänkas utlova en viss egenskap i garantin, men utan att sätta ut någon garantitid. I så fall är garantin inte tidsbestämd men heller inte helt blank. Det är rätt oklart vad som är innebörden av en sådan garanti men förmodligen är det riktigt att säga att säljaren lovar att varan är felfri vid avlämnandet — dvs. det samma som vid Alméngarantier.<sup>57</sup> Som ett exempel på en blank garanti kan

<sup>52</sup> Se även SOU 2000:29 s. 537 ff. där en schematisk beskrivning görs över regelverk och klagomöjligheter. Jfr det betydligt mer omfattande tillämpningsområde — bl.a. behandling av personer — som av konsumenttjänstutredningen föreslogs kunna omfattas av KTJL, SOU 1979:36 s. 108 f. och s. 113.

<sup>53</sup> Se *Bernitz*, Standardavtalsrätt, 1996 s. 63 och där angivna exempel.

<sup>54</sup> Se t.ex. *Agell*, Felbegreppet, funktionsgarantier och försäkring vid funktionssvikt hos varan, *SvJT* 1991 s. 404–427, *Eklund*, Den nya konsumentköplagen, *JT* 1990–91 s. 737–742, *Grobgeld* och *Hertzman*, Fel, hållbarhet och garanti, *SvJT* 1981 s. 241–285, *Grobgeld*, Konsumenträtt, 1999 s. 79–85 och s. 170 f., *Hellner och Ramberg*, Speciell avtalsrätt I, 1991 s. 65 f., 165 och s. 186, *Hellner*, Speciell avtalsrätt II; Kontraktetsrätt, 2 häftet, 1993 s. 108 ff., *Olsen*, Konsumentskyddets former, 1995 s. 76 f. och s. 97, *Strömquist*, Funktionsgarantier; Om garantins betydelse vid köp av konsumentkapitalvaror, 1995 samt SOU 1995:11 s. 93–116.

<sup>55</sup> Som ett exempel på en funktionsgaranti, se AB 92 5:7.

<sup>56</sup> Som ett exempel på en Alméngaranti kan nämnas ALOS 81 p. 22.

<sup>57</sup> Se även *Håstad*, Den nya köplagen, 1998 s. 94.

nämnas: "Detta kvitto gäller som garanti". Ett exempel på en garanti som inte är helt blank men som ändå inte är tidsbestämd är en mattförsäljare som utlovar att hans eller hennes mattor är "äkta", dvs. att de är handknutna. En sådan garanti preciserar de egenskaper varan har utan att ange någon garantitid.<sup>58</sup>

### 2.2.1 Tolkning av garantiklausuler

Ordet garanti har inte någon i sig för alla tider och alla situationer givna innebörd. I kommersiella relationer saknas t.ex. någon legaldefinition av vad en garanti innebär. Alla garantier är heller inte funktionsgarantier utan den enskilda garantin måste tolkas. Det torde vara uppenbart att det kan vara svårt för köpare att veta vilken typ av garanti det i olika situationer kan vara fråga om. En bedömning måste alltså göras från fall till fall. När det gäller konsumentrelationer är dock situationen något tydligare. I och för sig skulle man också här kunna tänka sig att man i varje enskild situation när en garanti aktualiseras tolkar denna. I så fall torde vanliga metoder för avtalstolkning kunna användas. Detta kan dock vara såväl omständligt som dyrt. I konsumentrelationer har man därför lagstiftningsvägen tagit bort behovet av tolkning. Såväl 21 § konsumentköplagen (1990:932), KKL, som 14 § KTjL, är i sig tolkningsregler som gör särskild tolkning i det enskilda fallet onödig.<sup>59</sup> Bestämmelserna innebär att alla tidsbestämda garantier på konsumentområdet är funktionsgarantier — oavsett vad säljaren må ha avsett när denne lämnade garantin. Man kan till och med säga att på konsumentområdet är numer Alméngarantier förbjudna. Icke tidsbestämda garantier omfattas emellertid inte av KKL och KTjL.

Även om uttrycket garanti inte använts kan det förekomma oklara situationer där det är svårt att avgöra vad som är särskilt utfäst, dvs. en garanti, och vad som endast utgör en beskrivning av den aktuella prestationen. Vid t.ex. köp har tidsbestämda garantier minst två fördelar för köparen. För det första kastar de om bevisbördan. Om en garanti saknas är det *köparen* som skall bevisa att det föreligger ett fel som säljaren måste avhjälpa. Med en *funktionsgaranti* läggs i stället bevisbördan på *säljaren*. Så länge säljaren inte visar motsatsen presumeras en skada som visat sig under garantitiden också omfattas av garantin.<sup>60</sup> Säljarens skadeståndsansvar är sålunda rent strikt.<sup>61</sup> Säljaren kan motbevisa presumptionen genom att göra sannolikt att köparen varit vårdslös, att en olyckshändelse skett etc., se 21 § 2 st. KKL.<sup>62</sup> Avgörande vikt knyts alltså till garantitidens utgång.

<sup>58</sup> Se *Grobgeld*, Konsumenträtt, 1999 s. 80.

<sup>59</sup> Se även *Olsen*, Konsumentskyddets former, 1995 s. 162.

<sup>60</sup> Se *Bernitz*, Standardavtalsrätt, 1996 s. 62.

<sup>61</sup> Se *Hellner*, Speciell avtalsrätt II; Kontraktetsrätt, 2 häftet, 1993 s. 195 f. och s. 223.

<sup>62</sup> Se *Håstad*, Den nya köplagen, 1998 s. 92 f.

### 2.2.2 Tjänste- och kvalitetsgarantier

Det torde i offentlig verksamhet föreligga en risk för att utfärdande av garantier i vissa situationer kan leda till ersättningskrav om de inte efterlevs. Detta torde även vara gemensamt för garantier inom samtliga av de fyra angivna kategorierna av kommunal verksamhet. Själva utformningen av garantierna och den aktuella situationen blir av betydelse för vilken typ av ersättningsanspråk som kan tänkas framställas. För det allmännas räkning blir det därför också mycket viktigt att garantierna utformas på ett tydligt sätt så att de inte skapar orimliga förväntningar om vad det aktuella åtagandet innefattar eller om vilka följder som kan förväntas om en utlovad prestation inte uppfylls.

Ersättningsanspråk till följd av att åtaganden eller garantier om viss prestation eller kvalitet kan finnas från två olika rättsliga utgångspunkter. För det första kan åtagandet anses vara en sådan felaktig upplysning som jämlikt 3:3 SkL, under vissa förutsättningar kan leda till skadestånd i all offentlig verksamhet. För det andra kan det inom verksamheter där det finns privaträttsliga inslag föreligga ersättningsanspråk på avtalsrättsliga grunder. Även om ersättningsreglerna i princip torde gälla för all kommunal verksamhet kan man tänka sig att risken för ökade skadeståndsanspråk till följd av gjorda åtaganden och garantier varierar beroende på typ av verksamhet och åtagande.

### 2.2.3 Offentligrättsligt reglerad kommunal verksamhet

I enlighet med det ovan nämnda kan garantier som inte infrias komma att likställas med sådana felaktiga upplysningar om offentlig verksamhet som medför ersättningsanspråk enligt 3:3 SkL. Stat och kommun kan i enlighet med de regler som införts i 3:3 SkL bli ersättningsskyldig för ren förmögenhetsskada även i fall då skadan, som enligt 3:2 SkL, inte vållats vid myndighetsutövning.<sup>63</sup> Det utvidgade ansvaret avser skada som någon lidit därför att en myndighet genom fel eller försummelse lämnat *felaktiga uppgifter eller råd* — ansvaret förutsätter att det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Hit hör bl.a. att den som lider skada haft anledning att förlita sig på informationen. Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger anförs i motiven att upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnats särskilt skall beaktas. Ersättning skall dock enligt motiven *inte* utgå om de felaktiga upplysningarna lämnats som ett led i affärsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning, vård eller omsorg.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Skälet till lagändringen var bl.a. att HD i några avgöranden funnit att t.ex. felaktig information från en myndighet inte varit ersättningsgrundande då samband med myndighetsutövning saknats. *NJA 1985 s. 696 (II)* gällde en felaktig upplysning som lämnats av ett gatukontor om va-anlutning beträffande en fastighet och *NJA 1987 s. 535* avsåg ett missvisande pressmeddelande från Konsumentverket. Se prop. 1997/98:105 s. 31.

<sup>64</sup> Se prop. 1997/98:105 s. 30–39, s. 60–63 och s. 84 f. Här kan för övrigt erinras om att en tjänsteman personligen endast kan bli ersättningsskyldig för uppkommen skada om det föreligger ”synnerliga skäl” enligt regeln i 4:1 SkL.

Ett exempel på när ersättning kan komma att utgå är situationen att någon köpt en fastighet under inflytande av felaktiga uppgifter om gällande planbestämmelser som denne på förfrågan erhållit från en tjänsteman i t.ex. byggnadsnämnden.<sup>65</sup>

En situation som inom den för artikeln relevanta frågeställningen skulle kunna aktualisera ett ersättningsanspråk är preciserade handläggningstider. Som exempel kan nämnas en restaurangägare som garanterats beslut om serveringstillstånd före visst datum — och där det inte råder någon tvekan om att denne också uppfyller kraven för beviljande — i sin tur har tagit upp bordsbeställningar, anställt personal och gjort inköp utifrån garantin. Det kan inte uteslutas att staden i ett sådant fall skulle anses skyldig att kompensera restaurangägaren vid ett — i förhållande till garantin — försenat beslut om serveringstillstånd.

Det torde i fall som det nämnda stå klart att en garanti medför risk för att ersättningsskyldighet kan uppkomma för skada som uppkommit till följd av att de lämnade garantierna inte efterlevts. Så snart ett åtagande preciseras kan dess form eller innehåll leda till att det kan komma att ligga till grund för en skadeståndstalan. I vart fall torde det vara fallet om garantin har ett sådant innehåll att den kan medföra att den enskilde garantimottagaren betar sig eller handlar på ett sådant sätt att det kan medföra ekonomisk skada för den enskilde om åtagandet sedan inte efterlevs, såsom i det ovan nämnda fallet om serveringstillstånd. I sådana fall skulle risken för ersättningsanspråk kunna begränsas något om garantin innehåller en tydlig angivelse om att en viss handläggningstid är normal men att längre handläggningstid i vissa situationer kan förekomma. Med sådana ”friskrivningar” är det dock tveksamt om garantin har något egentligt värde för den enskilde.

Samtidigt torde det som framhållits ovan ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv kunna te sig tveksamt att i förväg utlova viss handläggningstid. I Svenska Kommunförbundets inledningsvis anförda kategorisering av olika kommunala verksamheter framkommer att garantierna kan omfatta korrekt handläggning. En sådan utredningsskyldighet föreligger ju redan enligt förvaltningsrättsliga rättsgrundsatser men kan kanske — när den ges i garantiform — medföra skadeståndsansvar. Vidare kan användandet av ordet garanti i den här situationen — dvs. garantier som inte tillförsäkrar den enskilde något som denne ändå har rätt att förvänta sig — eventuellt angripas ur ett marknadsrättsligt perspektiv, förutsatt att den inte hänför sig till rent myndighetsutövande verksamhet. Se närmare avsnitt 2.3.

<sup>65</sup> Se *Malmström & Agell*, Civilrätt, 2001 s. 336. Se även *NJA 1999 s. 291*, även om någon ersättning inte utgick i det aktuella fallet eftersom skadefallet inträffade före bestämmelsens ikraftträdande.

#### 2.2.4 Kommunal verksamhet med privaträttsliga inslag

Att garantier torde kunna likställas med skadeståndgrundande utfästelser torde stå ganska klart. Som nämndes ovan anses dock inte 3:3 SkL vara tillämplig när felaktiga upplysningar lämnats som ett led i af-färsverksamhet, egendomsförvaltning, undervisning, vård eller omsorg, dvs. verksamhet som lika gärna kan drivas av enskilda och som saknar de karakteristiska kännetecknen för myndighetsverksamhet.<sup>66</sup> Rör det sig om verksamheter av mera privaträttslig natur kan å andra sidan ersättning komma att utgå enligt vad som gäller åtaganden och garantier av mera avtalsliknande karaktär. Som exempel kan nämnas följande fall där skadeståndsskyldighet har ansetts föreligga för en kommun trots att någon uttrycklig garanti inte ens lämnats.<sup>67</sup>

En kommun hade i *NJA 1987 s. 710* upplåtit en träningslokal till en musikgrupp samt även anvisat en lokal där för ändamålet behövlig utrustning kunde förvaras. Rätten fann kommunen vara skadeståndsskyldig när i lokalen kvarlämnat material stulits, trots att kommunen *inte* hade lämnat någon form av garanti. Kommunens företrädare hade emellertid — i samband med att nycklarna till lokalen lämnades — på direkt fråga uppgivit att förvaringslokalen var larmad. Upplysningen om larmanordningen befanns dessutom ha varit av avgörande betydelse för gruppens beslut att lämna utrustningen. Upplysningen hade dessutom lämnats på ett sätt som innefattade vårdslöshet från kommunens sida eftersom larmet saknades. Av intresse är emellertid HD:s sätt att närma sig frågan om vilken relation som förelåg mellan kommunen och den skadelidande. Det konstateras att det var fråga om en *lokalupplåtelse*, och att skadeståndsfrågan i målet bl.a. fick bedömas med ledning av *karaktären hos avtalsförhållandet*. Upplåtelsen hade visserligen skett utan vederlag men befanns ha "utgjort ett naturligt led i kommunens strävan att tillgodose behovet av lokaler för socialt gynnsam ungdomsverksamhet". Relationen ansågs således inte vara av "benefik karaktär i vanlig mening". Även om det således varken rörde sig om en kommersiell upplåtelse eller om en benefik rättshandling, uppstod ansvar eftersom kommunens avtalsrättsliga lojalitetsplikt hade sin grund i offentlighetsrättsliga överväganden. HD förefaller ha ansett att kommunens målsättning att verka för ungdomsverksamhet inneburit att en omsorgsplikt uppstått. Denna måste vidare anses ha innefattat en rätt för mottagaren att erhålla korrekt information.

Även om det i det refererade fallet inte var fråga om någon garantiutfästelse som ådrar kommunen ett ansvar oberoende av försummelse och heller inte kunde jämföras med en sådan utfästelse hade uppgiften varit av avgörande betydelse vilket kommunen måste ha varit medveten om. Även i äldre praxis har olika typer av agerande från kommunala företrädares sida ansetts grunda ersättningsskyldighet för kommunen i situationer av mer privaträttslig karaktär, se bl.a. *NJA 1973 s. 725*.

<sup>66</sup> Se prop. 1997/98:105 s. 32 och s. 34.

<sup>67</sup> Vissa praktiska svårigheter kan dock tänkas uppkomma när det gäller att beräkna storleken av den uppkomna skadan.

Inom kommunen finns ett flertal verksamheter, t.ex. inom den mjuka sektorn, där privaträttsliga regler kan komma att aktualiseras på grund av att relationen mellan kommunen och den enskilde bygger på ett avtalsförhållande eller åtminstone en avtalsliknande situation av civilrättslig karaktär. Att man har rätt att föra skadeståndstalan om en offentlighetsrättslig tjänst för vilken avgift utgår, t.ex. barnomsorg, inte når upp till den förväntade nivån framgår numer också tydligt av det s.k. dagismålet — *NJA 1998 s. 656 (I)*.<sup>68</sup> I det aktuella rättsfallet slog Högsta domstolen fast att tjänster för vilka ett vederlag utgår, t.ex. barnomsorg, innehåller avtalsliknande inslag.<sup>69</sup> Liknande bedömningar skulle kunna göras inom t.ex. hemtjänst och särskilda boenden för äldre och funktionshindrade. Däremot torde det vara tveksamt om det kan anses föreligga någon avtalsliknande situation inom verksamheter som är obligatoriska för den enskilde, t.ex. grundskolan.

I verksamheter där det redan föreligger avtalsliknande situationer kan garantier ytterligare komma att öka eller förstärka det civilrättsliga inslaget och därmed också den enskildes krav på kompensation vid utebliven eller felaktig prestation. Till följd av det privaträttsliga inslaget kan det därför finnas skäl att ställa krav på det allmänna att närmare precisera vad "serviceavtalet" omfattar.

I förarbetena till KTjL anfördes att lagen inte ansågs vara tillämplig på verksamhet "som utförs som ett led i offentlig förvaltning under sådana förhållanden att det framstår som främmande att tala om att det föreligger ett privaträttsligt avtalsförhållande mellan näringsidkaren och konsumenten".<sup>70</sup> I en nyligen presenterad utredning om förändring av konsumenträtten uttalas att det mot bakgrund av *NJA 1998 s. 656 (I)* numer framstår som "mer naturligt att tala om näringsidkare även på områden som av tradition har betraktats som offentlig förvaltning".<sup>71</sup> I anslutning till utredningens ganska långtgående tolkning av fallet anföras därför att det finns skäl att bredda KTjL:s tillämpningsområde så att den fortsättningsvis uttryckligen kommer att omfatta avreglerade områden och offentlighetsrättsliga områden där privata alternativ tillkommit.<sup>72</sup> Oavsett om förslaget kommer att leda till någon åtgärd från lagstiftaren eller inte finns det starka skäl för kommunen att beakta att en situation kan förete såväl civilrättsliga drag

<sup>68</sup> Se närmare Madell, Kan brister vid anordnande av barnomsorgsplatser utgöra grund för fordran som kan prövas av allmän domstol? *NJA 1998 s. 656 (I)*, *FT 1999 s. 51–57*, Madell, Avtal mellan kommuner och enskilda — avtalsslut och rättsverkningar, 2000 s. 65–68 samt Lindquist, Kommunala befogenheter, 2000 s. 129 f. och s. 209 f.

<sup>69</sup> Samma tendens kan skönjas i Allmänna reklamationsnämndens praxis, se t.ex. *ARN beslut 1999-08-09 (Änr 1999-2024)* och *ARN beslut 1999-02-08 (Änr 1998-4262)*. Jfr dock *ARN 1999 Ref. 46* och *ARN beslut 1999-06-24 (Änr 1998-5105)*.

<sup>70</sup> Se prop. 1984/85:110 s. 141.

<sup>71</sup> Se SOU 2000:29 s. 355.

<sup>72</sup> Se SOU 2000:29 s. 363. Utredningen förslår därför att Konsumentverket får i uppdrag att tillsammans med Konkurrensverket genomföra studier av de av- och omreglerade marknaderna ur ett konsumentperspektiv. Se a.a. s. 366.

som konsumenträttsliga perspektiv som föranleder särskilda krav på verksamhetens utövande.

### 2.2.5 Kompensation

Som framgick av exemplen ovan är det vanligt att ett åtagande innehåller en rättelsedel av vilken det framgår vad den enskilde kan vänta sig om garantin inte uppfylls, dvs. en precisering av konsekvenserna vid utebliven uppfyllelse. En sådan precisering kan innehålla utfästelse om rättelse eller kompensation. Preciseringen kan beträffande rättelsemöjligheten bestå i att den enskilde kan vända sig till någon högre instans inom kommunen, t.ex. en chef som får utreda frågan. I andra fall kan den också bestå av olika typer av kompensation till den enskilde. Frågan om kompensationen till den enskilde om servicenivån inte når upp till garantin kan dock vålla bekymmer. Att beräkna den enskildes faktiska förlust till följd av försummelse från kommunens sida kan vara svårt i många fall, inte minst beroende på att en stor del av den avgift man betalar i många fall är subventionerad, t.ex. vad gäller barnomsorg.

En fördel med att i förväg beskriva vilka olika typer av kompensation som den enskilde kan förvänta sig om ett åtagande inte uppfylls, är att utrymmet för anspråk på kompensation utöver den nivå som kommunen åtagit sig sannolikt borde minska. Samtidigt är det dock så att en missnöjd kund alltid kan åberopa 3:3 SkL om denne anser att ersättningen är för liten. Möjligen kan dock domstolarna anse att den enskilde blivit kompenserad i erforderlig utsträckning om vederlag redan utgått enligt i förväg fastställda normer. Rör det sig om ett mera civilrättsligt förhållande mellan parterna kan en i förväg avtalad kompensation mera tydligt ses som ett avtalsvillkor.<sup>73</sup> Skulle emellertid den erbjudna kompensationen avvika från den faktiska förlusten torde den kunna jämkas enligt 36 § AvtL om den framstår som oskäligen förhållande till brukaren.

I den kommunala verksamheten följer vissa av kommunens skyldigheter av lag. I andra fall bygger den kommunala verksamheten på frivillig verksamhet. Bristande uppfyllelse av lagen kan i dagsläget leda till kritik från tillsynsmyndigheter eller att enskilda tillerkänns en viss rätt av överprövningsinstans. Med några undantag har det dock varit ganska ovanligt att kommuner har ansetts vara skadeståndsskyldiga. Genom utfärdande av olika kvalitetsgarantier torde dock risken öka för att kommunen exponeras för civilrättsliga ersättningskrav. Som inledningsvis framgick av de olika exemplen på omsorgsgarantier finns ofta reglerat vilken kompensation som skall utgå vid utebliven prestation. Även här kan man tänka sig att kommunen använder sig av olika friskrivningar. Det finns från en kommun exempel på där en utfästelse

<sup>73</sup> Jfr motiven till 3:2 SkL, där det anförs att bestämmelsen är tvingande vad avser utomobligatoriskt skadestånd, medan det allmänna vid inomobligatoriska förhållanden lika väl som privaträttsliga subjekt kan avtala om begränsningar av sin ersättningsskyldighet. Se prop. 1972:5 s. 256 f. och s. 500 f.

se görs att boende på servicehus garanteras att få komma ut på promenad minst en gång i veckan, förutsatt att det finns tillräckligt med personal vid servicehuset. Saknas personal skulle således inte prestationen kunna uppfyllas och heller inte någon kompensation utgå. Om en sådan friskrivning skulle te sig alltför oskäligen i förhållande till den enskildes intresse av att garantin efterlevs skulle en jämkning kunna göras enligt 36 § AvtL.<sup>74</sup>

Skulle relationen mellan kommunen och den enskilde ses som ett tjänsteförhållande kan analogier till KTjL och andra konsumenträttsliga regler medföra att näringsidkarens skadeståndsansvar följer av kontrollansvarsregeln. Om en utfäst servicenivå inte efterlevs till följd av t.ex. personalbrist borde det ligga inom kommunens kontrollansvar och ersättning torde därför redan på dessa grunder kunna utgå till en skadelidande part.<sup>75</sup> I konsumenträttsliga förhållanden gäller att generella ansvarsfriskrivningar — t.ex. enligt 17 § KKL — har en mycket begränsad betydelse. Däremot är preciserade friskrivningar tillåtna. Motsvarande synsätt gäller vid köp av fast egendom enligt 4:19 d JB. Beroende på hur undantaget från en angiven garanti utformats kan alltså en friskrivning komma att accepteras ur ett civilrättsligt perspektiv.

### 2.3 Marknadsrättsliga aspekter på garantier

#### 2.3.1 Marknadsföringslagens tillämpningsområde vid kommunal verksamhet

Det har som tidigare framgått i något fall anförts att kvalitetsgarantierna inte skulle vara av civilrättslig karaktär eftersom de bara skulle ”precisera” de offentlighetsrättsliga förpliktelseerna. En följd av detta kan alltså bli att den s.k. garantin i praktiken bara kommer att omfatta det som kommunen ändå enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Det som den dock kan komma att reglera är frågor om tidsramar för beslut och storleken av eventuell kompensation till den enskilde. Ett problem med ett sådant synsätt är dock att användandet av ordet garanti i sig kan vara tillräckligt för att medföra vissa rättsverkningar. Om en garanti inte anses ha några särskilda civilrättsliga effekter, dvs. sakna en reell innebörd för mottagaren, är det möjligt att det skulle vara otillbörligt att använda ordet garanti enligt närings- eller marknadsrättsliga regler.

Marknadsföringslagen (1995:450), MFL, har enligt 1 § till syfte tillgodose såväl konsumenters som näringsidkarens intressen i samband med marknadsföring och att motverka otillbörlig och oacceptabel marknadsföring mot dessa grupper. Lagen är enligt 2 § tillämplig när näringsidkare såväl marknadsför som själva efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet, dvs. bedriver *verksamhet av ekonomisk art*. Med

<sup>74</sup> Se även *Lundmark*, Friskrivningsklausuler; giltighet och räckvidd, 1996 bl.a. s. 39 f., s. 87, s. 184 och s. 190.

<sup>75</sup> Skall förhållande uppfattas som en konsumenttjänst kommer en friskrivningsklausul av det aktuella slaget att strida mot indispositiva rättsregler och därmed sakna rättsverkningar. Se a.a. s. 142 f. och s. 196 f.

marknadsföring menas reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter, inbegripet saluhållande och uthyrning. Med produkter avses i det här fallet varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter.

Även det allmänna omfattas av marknadsrättsliga regler i den mån det ägnar sig åt näringsverksamhet. För kommunernas vidkommande torde lagen främst vara tillämplig när de i egenskap av näringsidkare i den affärsdrivande verksamheten tillhandahåller eller upphandlar produkter i form av varor, tjänster, arbetstillfällen eller andra nyttigheter, köper eller säljer fast egendom samt bedriver verksamhet i bolagsform.<sup>76</sup> Men en kommun ansågs i *MD 1994:1* även vara att anse som näringsidkare vid annonsering om platser på en gymnasieutbildning.

I enlighet med senare tids praxis — *NJA 1998 s. 656 (I)* — kan kommunen komma att anses vara näringsidkare så snart den tillhandahåller någon form av kommunal service för vilken vederlag utgår — i vart fall enligt med den långtgående tolkning som görs av konsumenttjänstutredningen.<sup>77</sup> Uppvisar emellertid rättsförhållandet så påtagliga moment av offentlig maktutövning att det helt skiljer sig från en privaträttslig relation kan enligt *NJA 1988 s. 503 (I)* — som rörde fråga om preskription — rekvisiten för näringsidkare inte anses vara uppfyllda.<sup>78</sup> Det framhålls dock att bedömningen bör göras ur den enskildes synvinkel. En väsentlig fråga i sammanhanget blir dock vad som menas med ”service”. Någon rättslig definition finns inte och en del service måste anses utgöra myndighetsutövning, t.ex. sotning och renhållning som kommunen är skyldig att tillhandahålla och kommunmedlemmarna skyldiga att underkasta sig. Det blir därför nödvändigt att bedöma varje rättsområde för sig. När en kommun t.ex. i en broschyr preciserar vad en enskild har rätt att kräva och vilka garantier som lämnas vid utövandet av olika typer av mera frivilliga tjänster — äldreomsorg, hemtjänst och barnomsorg m.m. — torde det emellertid stå ganska klart att förfarandet kan ses som marknadsföring.

MFL innehåller särskilda regler med konkreta förbud mot, och krav på, vissa marknadsföringsåtgärder. Reglerna brukar kallas regelkatalogen och är en kodifiering av vad som anses utgöra otillbörlig

<sup>76</sup> Som exempel kan nämnas *MD 1975:16*, där Botkyrka kommun tillsammans med ett bolag gett ut en broschyr, i vilken ett visst bostadsområde marknadsfördes. Broschyren återgav en markanvändningsplan, där vissa områden angavs vara park eller rekreationsområden. MD fann att marknadsföringen var otillbörlig eftersom det i broschyren utelämnats att områdena enligt såväl den gällande som en vid broschyrens utgivning ännu inte fastställd generalplan avsatts för en genomfartsled. Se även *MD 1983:5*. Se även prop. 1970:57 s. 90.

<sup>77</sup> Se SOU 2000:29 s. 355.

<sup>78</sup> Se även *NJA 1993 s. 724*, där treårspreskription enligt preskriptionslagen på liknade grunder inte ansågs vara tillämplig på kommuns fordran avseende gatukostnader.

marknadsföring. Dessa regler faller dessutom in under generalklausulen i 4 § MFL, som innefattar såväl dessa regler som regler som inte uttryckligen nämns i regelkatalogen. Marknadsföringen skall enligt 4 § MFL ske i enlighet med vad som kan anses vara *god marknadsföringssed*, dvs. god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenterna och näringsidkare vid marknadsföringen av produkter.

### 2.3.2 När kan kvalitetsgarantier komma i konflikt med MFL?

Genom sin allmänna utformning gör generalklausulen det möjligt att ingripa mot alla slag av reklam- och marknadsföringsåtgärder som kan anses vara otillbörliga. Genom hänvisningen till god marknadsföringssed ligger bedömningen i stor utsträckning på det etiska planet. Utöver de förfaranden som räknas upp i regelkatalogen fångar generalklausulen även in en mängd förfaranden som inte kan anses falla in under något av de preciserade förbuden.

Användande av olika typer av garantiutfästelser är sådana förfaranden som typiskt sätt kan komma att prövas enligt 4 § MFL. Det är i kommersiella förhållanden vanligt att olika typer av garantiutfästelser används som ett säljargument vid marknadsföring. Sådana utfästelser kan dock få konsumenten att överskatta erbjudandets värde. De bestämmelser i MFL som kvalitetsgarantierna främst kan komma i konflikt med är generalklausulen i 4 § och förbudet mot vilseledande reklam i 6 § MFL. Det är framför allt i två situationer som marknadsföringen kan framstå som otillbörlig, dels om det rör sig om garantier som inte är vederhäftiga,<sup>79</sup> dels garantier som avser förmåner som en tilltänkt kund ändå har rätt till.

För att ordet garanti skall få användas krävs alltså bl.a. att garantin innebär *en förmån som kunden annars inte skulle ha fått* enligt t.ex. KKL eller KTjL. Av artikel 15 Internationella Handelskammarens, ICC, internationella grundregler för reklam följer att reklam endast får hänvisa till en garanti om den ger en konsument en rättslig förmån *utöver* vad som följer av lag.<sup>80</sup> Reklam som bara garanterar efterlevnad av lagstadgade rättigheter är därför otillbörlig enligt 4 § MFL och sannolikt också vilseledande enligt 6 § MFL. Att kommunen vid utbudande av tjänster erbjuder en kvalitetsgaranti som bara omfattar något som

<sup>79</sup> Se även prop. 1994/95:123 s. 61 f. där det framhålls att det inte bara är en garantiutfästelses reella innebörd som är avgörande för hur en utfästelse skall bedömas från marknadsrättsliga utgångspunkter, utan även sättet på vilket den aktuella utfästelsen presenteras och därmed uppfattas av konsumenten.

<sup>80</sup> Se *Svensson*, Den svenska marknadsföringslagstiftningen, 2001 s. 47 och s. 182 samt SOU 1995:11 s. 112. Se även *Bernitz*, Svensk marknadsrätt, 1991, s. 121 f. samt *André*, Marknadsföringsansvar, 1984 s. 113 f. och s. 133. En motsvarande reglering finns även i Danmark och Finland, se SOU 1995:11 s. 106 f. I *MD 1990:7* meddelades bl.a. förbud enligt MFL mot vissa formuleringar vid marknadsföring av isoleringsarbete på byggnader och mot användning av beteckningen garanti för ett åtagande som inte tillförsäkrar konsumenterna någon särskild förmån utöver gällande rätt utan tvärtom kunde anses vilseleda konsumenterna om deras rättsliga ställning.

kommunen ändå är skyldig att tillhandahålla kan alltså komma att anses strida mot vad som anses utgöra garantiutfästelser enligt marknadsrättsliga regler.

Genom att kommunen inte uppfattas som näringsidkare i de fall då rättsförhållandet uppvisar så påtagliga moment av offentlig maktutövning att det helt skiljer sig från en privaträttslig relation är möjligheterna att tillämpa MFL något begränsade, även om bedömningen bör göras ur den enskildes perspektiv. Då det i t.ex. 2 a § HSL framgår att hälso- och sjukvården skall bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård, torde sålunda en generell garanti som endast garanterar en väl fungerande hälso- och sjukvård inte vara förenlig med MFL, medan ett mer preciserat åtagande inte torde vara i strid med lagen på denna punkt. Samtidigt torde en garanti där alla patienter i eftervård eller rehabiliteringsverksamhet utlovas en rätt till eget rum kunna uppfattas som en verksamhet av ekonomisk art, eftersom en avgift alltid erläggs för den tillhandahållna tjänsten.<sup>81</sup> När kommunen tillhandahåller eller efterfrågar varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter står det också klart att MFL:s regler kan bli tillämpliga.

I *MD 1989:28* hade Invandrarverkets språksektion i reklam för sina översättningstjänster gjort olika påståenden om dessa tjänsters karaktär och kvalitet. Marknadsföringen befanns delvis vara otillbörlig enligt MFL. Förbud meddelades bl.a. mot formuleringarna "översatt med myndighetsansvar", "ett hundra procentigt ansvarstagande" och "myndigheternas översättningsbyrå". MD framhöll att uppgifter som en myndighet lämnar i samband med sin myndighetsutövning ofta är agnad att väcka särskilt förtroende. "Om en myndighet i kommersiell reklam åberopar sin myndighetsställning måste därför ställas höga vederhäftighetskrav på de uppgifter som lämnas i reklamerna."<sup>82</sup>

De kvalitetsutfästelser som görs avseende de aktuella garantierna bör alltså utformas med stor omsorg så att inte det förhållandet att verksamheten tillhandahålls genom kommunens försorg framhålls på ett sådant sätt att privata alternativ kan komma att framstå i en sämre dager.

En länsbostadsnämnds författningenliga handläggning av ärenden om statliga bostadslån ansågs i *MD 1994:21* förvisso utgöra myndighetsutövning, men beträffande långivningsverksamheten ansågs den vara att betrakta som näringsidkare, eftersom den till stor del, framförallt ur låntagarens perspektiv, hade privaträttslig prägel. Staten vitsordade dessutom att det sedan lånet utbetalats, förelåg ett civilrättsligt förhållande mellan parterna.

Nämnden hade i lånehandling återgett en författningsbestämmelse där det stadgades att låntagare var skyldig att underkasta sig av regeringen ändrade bestämmelser rörande ränta etc. Klausulen användes som en form av omprövningsklausul. Klausulen ansågs inte utgöra ett avtalsvillkor i avtals-

<sup>81</sup> Se framför allt 26 § HSL och 35 § SoL.

<sup>82</sup> Se *MD 1989:28* s. 481.

villkorlagarnas mening, eftersom den stödde sig på offentligrättslig reglering utanför långivarens eller låntagarens kontroll. Däremot bedömdes uttrycket *garanterad ränta* i en broschyr vara vilseledande och därmed otillbörlig enligt MFL. Syftet med formuleringen var att visa att räntan inte påverkades av förändringar i den allmänna räntenivån, utan bara genom ändring i författningsbestämmelse. Från låntagarens synpunkt kunde emellertid formuleringen uppfattas som en utfästelse att inte höja räntan.

Det i MFL uppställda kravet på att det skall vara fråga om verksamhet av ekonomisk art torde i viss utsträckning begränsa lagens tillämplighet vad gäller kvalitetsgarantier. Närmare vägledning i frågan saknas dock i förarbeten och praxis. De refererade fallen visar emellertid att man alltid, oavsett om det rör sig om privat eller offentlig verksamhet, bör vara försiktig när det gäller att använda uttryck som garantier etc. Det råder ingen tvekan om att kommunen i ett antal fall där en prestation erhålls i utbyte mot avgift enligt taxa kan komma att betraktas som näringsidkare och därmed omfattas av de marknadsrättsliga reglerna.

### 3. Slutord

Ovanstående framställning kan ge intrycket av att jag är negativt inställd till användandet av kvalitetsgarantier i offentlig verksamhet — det är jag generellt sett inte. Min uppfattning är att det kan vara klokt att flytta fokus vad gäller målsättningar inom den kommunala verksamheten till att se till vilken kvalitetsnivå etc. som man vill uppnå på den service man tillhandahåller, i stället för att utgå från hur saker och ting skall organiseras. Debatten har de senaste åren vanligtvis handlat om hur man på effektivast möjliga sätt kan sänka kostnaderna för kommunal service och fördelarna respektive nackdelarna med att låta privata alternativ tillgodose brukarnas behov. Kanske uppnår man en bättre standard och kvalitetssäkring om man låter kvalitetstänkandet styra organisationen i stället för tvärt om.

Det jag emellertid vill varna för i artikeln är risken för att politiker och tjänstemän allt för snabbt rycks med i för tillfället opportuna begrepp och fraser. Om de kommunala företrädarna i stället visade på en vetenskaplig medvetenhet i sitt arbete skulle många onödiga problem och kostnader kunna undvikas. Att man använder sig av olika typer av garantier i t.ex. Storbritannien medför inte med automatik att man oreflekterat kan införa en ny terminologi inom den kommunala verksamheten i Sverige utan att det får rättsliga effekter. Som konstaterats ovan kan användandet av kvalitetsgarantier få såväl offentligrättsliga, civilrättsliga och marknadsrättsliga rättsverkningar. Kvalitetsgarantier är troligen ett bra stöd för den enskilde brukaren i ett allt mer avreglerat samhälle där privata aktörer ombesörjer tjänster som tidigare var förbehållet det allmänna, men man bör inom kommunerna samtidigt vara medvetna om att en utfästelse är en utfästelse och att en garanti också skall innebära att den enskilde kom-

penseras i enlighet med denna om en prestation inte lever upp till utfäst nivå. Den här typen av formuleringar inskränker sig inte endast till politisk retorik och önskvärda målsättningar. Som anförts ovan finns alltid en risk med att använda privaträttsliga instrument och uttryck inom offentlig verksamhet eftersom det kan skapa speciella förväntningar hos den brukare som nyttjar allmänna tjänster och därmed också utlösa olika — för det allmänna mer eller mindre oväntade — rättsverkningar. Möjligen skulle vissa problem kunna undvikas genom att välja någon annan terminologi än ordet garanti, t.ex. standard, minimistandard eller kvalitetsstandard som kan kombineras med någon form av påföljd om inte den eftersträvade nivån efterlevs.

Som framhölls inledningsvis förefaller ordet garanti i dess olika varianter — tjänste-, kvalitets- eller omsorgsgarantier m.m. — användas i minst två olika betydelser, dels i egenskap av generella politiska utgångspunkter och målsättningar, dels som konkreta och preciserade utfästelser i förhållande till den enskilde brukaren. För den enskilde kan det därför bli svårt att åberopa generella garantier som stöd för sina eventuella anspråk om en tjänst inte lever upp till utfäst nivå. Däremot torde situationen kunna bli en annan vad gäller mera konkreta utfästelser i det enskilda fallet, dvs. ju mer en garanti tar sikte på ett individuellt förhållande desto större torde de civilrättsliga möjligheterna till kompensation vara. Samtidigt torde även generella garantier i vissa fall, t.ex. om de bara återger de rättigheter som ändå föreligger enligt lag eller på något sätt är ovederhäftiga, kunna angripas enligt marknadsrättsliga regler. Det torde heller inte råda någon tvekan om att garantier som strider mot offentligrättsliga regler och principer kan angripas med hjälp av offentligrättsliga överklagandemöjligheter.