



Avdelningen för juridik  
Staffan Wikell

## Transport till och från daglig verksamhet av personer som omfattas av LSS

Kommuner kan få sin kompetens på två sätt; dels genom kommunallagens bestämmelser om allmän kompetens, vari också ingår s k anknätningskompetens som uppkommit genom en utveckling i rättspraxis samt dels genom specialregleringar.

Av rättsfallet RÅ 1996 ref 45 framgår att en person som är berättigad till insatsen daglig verksamhet enligt Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) inte samtidigt har rätt att av kommunen få avgiftsfri transport till och från sådan verksamhet. En kommun har alltså ingen skyldighet enligt LSS att utföra sådana transporter och de kan därför inte anses utgöra en del av insatsen daglig verksamhet. I målet prövades bara frågan om insatsen daglig verksamhet inkluderar transporttjänst. Kommunen ifråga hade egna interna regler om att avgift skulle utgå för tillhandahållande av sin transporttjänst. Frågan om lagligheten av verksamheten som sådan prövades ej i målet eftersom klaganden inte påstod att avgifterna eller verksamheten som sådan var olaglig. Det enda hon yrkade var att få slippa kommunens avgift på den grunden att den ingick i insatsen daglig verksamhet, vilken hon hade rätt till. Regeringsrätten säger i sina domskäl bl a: "Regeringsrätten kan inte heller finna att det skulle strida mot lagstiftningens syfte och allmänna uppbyggnad om kostnaderna för dessa resor förklaras falla vid sidan av LSS. Mot denna bakgrund kan, som länsrätten funnit, omsorgsnämnden inte med stöd av LSS förpliktas att svara för kostnaderna i fråga." Regeringsrätten tog alltså inte ställning till lagligheten av verksamheten eller avgiften som sådan.

### Färdtjänstlagen

Genom färdtjänstlagen (1997:736) har kommunen en skyldighet att efter ansökan och prövning i det enskilda fallet bevilja färdtjänst för de kommunmedlemmar som har ett varaktigt funktionshinder och som har svårigheter att resa med allmänna kommunikationsmedel. Kommunerna har enligt lagen möjlighet att under vissa förutsättningar överlåta verksamheten på trafikhuvudmannen i länet.

Genom färdtjänstlagen finns möjligheter för en stor del av de personer som omfattas av de aktuella transporterna att erhålla färdtjänstresor till och från daglig verksamhet. För innehavare av färdtjänsttillstånd gäller att resorna är förenade

med en avgift som framgår i en taxa som beslutas av antingen kommunen eller av den/de länstrafikansvariga. Dessutom gäller att färdtjänstillståndet på olika sätt är begränsat. Enligt 9 § gäller att tillståndet får i skälig omfattning förenas med föreskrifter om vilket färd sätt som får användas, hur många resor tillståndet omfattar och inom vilket område resor får göras.

Genom en ändring i 9 § färdtjänstlagen (SFS 2006:1114) gäller från och med 1 oktober 2006 att sådana resor som kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren får begränsas till antalet endast om det finns synnerliga skäl. I prop 2005/06:160 sid. 257-258 anges som exempel på resor som kan anses vara väsentliga för tillståndshavaren bland annat resor till och från daglig verksamhet enligt SOL eller LSS. Lagändringen innebär enligt vår bedömning att kommunerna numera inte kan begränsa antalet resor till och från sådan daglig verksamhet för de tillståndshavare som har rätt till sådan insats.

Ett skäl för kommunerna att utföra transporter har angivits vara att för många deltagare i daglig verksamhet som har sjukpension och som har lång resväg skulle kostnaden i form av färdtjänstavgifter, om de utnyttjade färdtjänsten bli för hög och de skulle avstå från att delta. Resonemanget bygger på att kommunen inte tar ut någon avgift eller en avgift som understiger färdtjänstavgifterna.

Om kommunen är tillståndsgivare bestämmer kommunen grunderna för de avgifter som tillståndshavarna skall betala för färdtjänsten. I annat fall bestäms grunderna för avgifterna av den/de länstrafikansvariga. Det föreligger alltså ingen skyldighet att ta ut avgifter. Däremot finns inget utrymme att särskilt gynna någon grupp funktionshindrade på andras bekostnad när det gäller avgiftens storlek. En sådan särbehandling skulle strida mot kommunallagens likställighetsprincip.

### **Annan speciallagstiftning**

Genom socialtjänstlagen (SOL) kan frågan om rätt till bistånd för resor, alltså inte transporttjänsten som sådan, komma upp som ett biståndsärende, nämligen i de fall en person inte har rätt till färdtjänst (på grund av att funktionshindret inte är varaktigt) eller att ett meddelat färdtjänstbeslut inte täcker det aktuella behovet. Ett sådant behov skall då prövas mot bakgrund av en vanlig biståndsbedömning där den enskildes privatekonomi vägs in.

### **Den allmänna kommunala kompetensen**

Finns det i övrigt lagliga möjligheter för kommunerna, utöver vad som framgår av specialkompetensen, att inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen utföra transporter till och från sådan verksamhet? För att en kommun frivilligt skall få vara verksam på ett visst område krävs att det finns ett allmänintresse för kommunen att bedriva eller finansiera verksamheten. Den lagliga grunden är kommunallagens (KL) bestämmelse i 2 kap 1 § om den allmänna kommunala kompetensen som stadgar att

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

Det viktigaste momentet är det så kallade allmänintresset. Det måste i verksamheten finnas ett gemensamt intresse för medlemmarna att kommunen/landstinget är involverad i verksamheten. Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting främjar det ändamålet, är de berättigade till detta – även om åtgärden kommer bara en mindre del av kommunens/landstingets område eller en mindre del av medlemmarna direkt till godo. Allmänintresset bedöms med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt att kommunen /landstinget befattar sig med verksamheten.

Dessutom måste allmänintresset ha en anknytning till kommunens/landstingets område eller deras medlemmar, den s k lokaliseringsprincipen. I kravet på allmänintresse ligger ett principiellt förbud att ge understöd åt enskilda. Det kan sägas ligga utanför en kommuns allmänna kompetens att göra vederlagsfria prestationer till enskilda personer utan att kommunen enligt civilrättslig eller offentligrättslig lag är skyldig att göra sådan prestation.

De närmare gränserna för den allmänna kompetensen har utvecklats genom långvarig rättspraxis. På vissa avgränsade områden har lagstiftaren valt att tillskapa eller tydliggöra kompetens för kommunerna att vara verksamma om de så önskar, t ex genom lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet och lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter ifråga om sjuktransporter.

Av bestämmelsen i 2 kap 1 § följer också att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att handha.

|| Att transportera personer till och från daglig verksamhet är, om den sker mot betalning, en näringsverksamhet som konkurrerar med vanlig taxiverksamhet.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § ger de yttre ramarna för kommuners/landstings möjligheter att driva näringsverksamhet. I 2 kap 7 § KL preciseras ramarna för den kommunala näringsverksamheten. Den stadgar att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Till de områden där kommunerna har en oomtvistad rätt att vara verksamma hör bl. a. bostadsföretag, renhållningsverk, värmeverk, hamnar och flygplatser. Tyngdpunkten i dessa verksamheter ligger oftast i att tillhandahålla kollektivanläggningar eller kollektivanordningar av olika slag. Många av verksamheterna kännetecknas av att de är monopolartade till sitt slag eller av att konkurrensen inte har så stor betydelse. Till det område som

traditionellt anses förbehållet det privata eller statliga näringslivet och där kommuner och landsting inte får agera hör bl. a. detaljhandel, banker och tillverkningsindustrin men även stora delar av tjänstesektorn. Kollektivtrafiken ingår sedan lång tid i den kommunala kompetensen, först som en frivillig verksamhet inom den allmänna kompetensen och senare som en obligatorisk specialreglerad uppgift genom 1978 års lag om huvudmannaskap för viss kollektivtrafik. Den lagen ersattes senare av 1997 års lag om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

I några få speciallagar som reglerar vissa begränsade verksamheter har kommunerna givits befogenhet att frivilligt bedriva näringsverksamhet inom områden som annars ligger inom det egentliga näringslivets område. Som exempel kan nämnas lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter ifråga om sysselsättning.

Transporter till och från daglig verksamhet är närmast en slags taxiverksamhet åtminstone om transportören tar betalt av den som åker. Tjänsten kan inte jämföras med kollektivtrafik eftersom den inte är linjebunden och inte kollektiv till sin karaktär. Det är närmast en individualiserad tjänst. Färdtjänstlagen reglerar rätten till transporter för funktionshindrade. Genom färdtjänstlagen har lagstiftaren velat bestämma gränserna för vilka slags transporter som gruppen funktionshindrade med varaktigt funktionshinder skall ha rätt till. Med lagändringarna i 9 § färdtjänstlagen har rätten till resor till och från daglig verksamhet förstärkts. Rätt till bistånd enligt SOL kan i enstaka fall omfatta rätt till bistånd för resor. Detta talar för att det inte finns någon kompetens i övrigt för kommunerna att agera utöver vad lagstiftaren har bestämt genom dessa lagar. En sammanlagd bedömning talar för att dessa transporter inte ryms inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen oavsett om de sker mot betalning eller ej.

Om transporterna sker utan betalning för resenären så är det fråga om ett olagligt understöd åt enskild dels för att det är en individualiserad tjänst för vilket inte finns något allmänintresse för kommunen att utföra tjänsten utifrån KL:s regler dels för att det inte finns något stöd i annan speciallagstiftning, som t. ex. färdtjänstlagen och SOL, att bedriva verksamheten. Samma bedömning gäller också för alternativet att istället för transporttjänst till och från daglig verksamhet erbjuda gratis månadskort på kollektivtrafiken.

### **Anknytningskompetens**

Anknytningskompetens kan förmodligen inte heller åberopas här eftersom det som transporterna närmast har anknytning till är den dagliga verksamheten som garanteras enligt LSS. Det är tveksamt om det går att resonera om anknytningskompetens för något som stadgats i en speciallag. I praxis har det oftast rört sig om små affärsrörelser i samband med kommunala anläggningar, som själva varit förenliga med den allmänna kompetensregeln. Exempel på sådana samband kan vara kioskrörelse på sjukhus, busstationer eller teatrar. Av praxis har

framkommit att dessa rörelser har bidragit till funktionen av anläggningen och att sambandet skall vara relativt nära och naturligt. Att härleda kompetensen från en specialbestämmelse skulle leda långt bort från de regler som styr vad en kommun får befatta sig med. Bedömningen av om anknytningskompetens föreligger skall istället göras utifrån den allmänna kompetensregeln i 2 kap 1 § KL.

---

Vår bedömning är därför att det inte finns något stöd i den allmänna kompetensen eller annan speciallagstiftning för kommunerna att utföra ovan beskrivna transporter till och från daglig verksamhet.

---