
Fråga om det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att återta ett s.k. gynnande beslut om ekonomiskt bistånd. Även fråga om utformningen av ett sådant beslut

AA klagade till JO på hur Uppsala kommun hade handlagt ett ärende angående ekonomiskt bistånd. Med anledning av hans klagomål inlånades från vård- och bildningsförvaltningen, socialtjänst – socialbidrag, i Uppsala kommun bl.a. journalanteckningar i ett ärende rörande AA angående ekonomiskt bistånd. Enligt en journalanteckning den 28 maj 2002 hade en handläggare vid förutvarande Eriksbergs kommunalförvaltning beslutat att med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) bevilja AA ekonomiskt bistånd med ett visst belopp för juni månad 2002. Av en annan anteckning den 5 juni 2002 framgick däremot att AA:s ansökan om ekonomiskt bistånd för juni månad hade avslagits.

Med anledning av vad som framgick av de ifrågavarande journalanteckningarna fann JO skäl att inom ramen för ett särskilt ärende inhämta utredning och yttrande från Uppsala kommun angående de formella förutsättningarna för att med ändring av det gynnande beslutet den 28 maj 2002 fatta ett avslagsbeslut den 5 juni 2002 såvitt avsåg AA:s ansökan om ekonomiskt bistånd för juni 2002.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (individuuskottet) överlämnade som sitt remissvar ett av nämndordföranden BB och nämndsekreteraren CC upprättat utlåtande. I utlåtandet anfördes följande (*bilagorna här utelämnade*).

AA är en ensamstående, fränskild kvinna utan barn. Hon kom till Sverige från sitt hemland Ryssland sommaren 1991, och har sedan dess uppburit ekonomiskt bistånd från socialtjänsten i Uppsala kommun, f.d. Eriksbergs kommunalförvaltning (kdf).

AA läste svenska under flera år, och har därefter haft kontakt med arbetsförmedlingen, deltagit i olika utbildningar samt sökt arbete och praktikplatser utan att bli varaktigt självförsörjande. Efter avslutad webbdesignkurs våren 2001 var hon arbetssökande på heltid fram till början av år 2002, då hon fick timanställning som elevassistent/fritidspedagog inom förskola/skola i Uppsala kommun, dock inte i tillräcklig omfattning för att bli självförsörjande.

Med hänsyn till AA:s långvariga behov av ekonomiskt bistånd pga arbetslöshet, gjordes i början av 2002 bedömningen att hon behövde utökat stöd från socialtjänsten för att komma ut på arbetsmarknaden. Handläggningen av AA:s ärende överfördes därför i mars 2002 från vuxensektionen till mottagningssektionen

vid socialtjänsten i f.d. Eriksbergs kdf, då man inom denna sektion i huvudsak arbetade med ärenden gällande just ekonomiskt bistånd och arbete/sysselsättning.

I början av maj 2002 skrevs remiss till arbetsmarknadsenheten i Gottsunda (AME), för att AA skulle få hjälp att komma ut i egen försörjning. Hon informerades samtidigt muntligt om, att hennes rätt till socialbidrag skulle komma att ifrågasättas om hon utan godtagbart skäl uteblev från möten med handläggare vid AME, eller om hon senare avbröt planerade insatser.

AME är ett av flera lokala arbetsmarknadskontor i Uppsala kommun, som utgör ett kommunalt komplement till arbetsförmedlingen. Man har i uppdrag att arbeta med personer som under lång tid är beroende av ekonomiskt bistånd, och målsättningen är att genom individuellt prövade insatser, skapa möjlighet till försörjning och därigenom minska behovet av socialbidrag.

AME kartlägger individens behov av stöd för att få tillträde till arbetsmarknaden, och har genom sin speciella kompetens större möjligheter att finna rätt insatser än socialtjänstens handläggare. Man samarbetar med arbetsförmedlingen, och kan erbjuda den enskilde olika arbetsmarknadsinsatser, exempelvis praktikplats och anställning i olika former. Man har också möjlighet att erbjuda olika arbetsförberedande insatser för personer som behöver detta.

Dåvarande Eriksbergs kommundelsnämnd (kdn) ingick 2001-01-01 avtal med AME avseende arbetsmarknads- och sysselsättningsinsatser för personer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd pga arbetslöshet. Socialtjänsten i Eriksbergs kdf hade därför i uppdrag att remittera personer i angivna målgrupper till AME, för att på sikt minska deras behov av socialbidrag. (Avtalet upphörde 2002-12-31, pga kommunens nya organisation, och fr.o.m. 2003-01-01 finns AME inom samma produktionsförvaltning som ansvarar för all handläggning av ekonomiskt bistånd.)

AME:s verksamhet är således att anse som sådan arbetssökarverksamhet, som arrangeras av socialtjänsten i samarbete med arbetsförmedlingen, och som den enskilde kan hänvisas att delta i för att ha rätt till ekonomiskt bistånd (prop. 1996/1997:124 s. 74–75).

Med hänsyn till AA:s mer än tioåriga behov av socialbidrag pga att hon inte hittat varaktig försörjning, måste hon anses tillhöra den målgrupp, som AME skall arbeta med. I enlighet med lagstiftarens anvisningar, måste hon också anses ha skyldighet att delta i AME:s verksamhet för att ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Vid möte med socialtjänstens handläggare 2002-05-07 informerades AA om AME:s verksamhet och sin skyldighet att medverka i den utredning och planering som AME skulle göra. Remiss skickades till AME, och hon kallades till möte med handläggare där den 2002-05-28.

AA gick inte till detta möte utan ringde i stället samma dag till handläggaren vid AME, och framförde att hon inte var intresserad av kontakt eftersom hon inte omgående kunde erbjudas ett "riktigt arbete".

Samma dag, 2002-05-28, ansökte AA om socialbidrag för juni via fax. Eftersom ansökan inkom sent i månaden, behandlades den omgående av ansvarig ekonomihandläggare, för att pengarna skulle nå AA före månadsskiftet. Utifrån den information som gavs till AA 2002-05-07 angående rätten till bistånd vid remiss till AME, utgick handläggaren från att AA under dagen skulle besöka AME. I socialtjänstens datasystem gjordes en ekonomisk beräkning som låg till grund för beslut om bistånd (– – –). Beslutet registrerades liksom en utbetalning till AA:s konto.

När handläggaren vid AME senare under dagen meddelade att AA inte kom till mötet stoppades utbetalningen av det aktuella beloppet, eftersom AA inte uppfyllde de krav som tydligt uttalats för att hon skulle ha rätt till bistånd. Genom att utebli från mötet, gick hon också miste om möjlighet till en tre månaders anställning som ekonomiassistent.

AA saknar telefon, och kan inte nås via fax, varför ett brev skickades till henne 2002-05-28 med information om att betalningen stoppats och varför, samt att pengarna skulle skickas senare, om hon besökte AME 2002-06-10 då ny tid bokats. Se bilaga 1.

AA fick senare ytterligare information om motiveringen till ställningstagandet, men godtog inte detta, hon krävde att få pengar omgående. Eftersom hon, utifrån då rådande omständigheter, inte ansågs ha rätt till ekonomiskt bistånd, beslutades 2002-06-05 att avslå ansökan om ekonomiskt bistånd för juni, och beslutet skickades till AA samma dag. Hon överklagade beslutet, som prövades i länsrätten, där också muntlig förhandling hölls på AA:s begäran. Länsrätten biföll inte besvären, se bilaga 2. Kammarrätten i Stockholm beslutade 2003-01-10 att inte meddela prövningstillstånd.

Enligt förvaltningslagens bestämmelser får ett gynnande beslut ändras endast i vissa undantagsfall, bl.a. om förbehåll finns i själva beslutet (Hellners och Malmqvist Nya förvaltningslagen s. 336–337). Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden anser att detta undantag är tillämpligt i det aktuella fallet, med hänsyn till att det fanns ett klart uttalat förbehåll för rätten till socialbidrag, dvs. krav på att medverka i AME:s utredning, vilket AA tydligt informerats om 2002-05-07.

Enligt nämndens mening var det inte rimligt att låta det ursprungliga beslutet från 2002-05-28 kvarstå, när det samma dag stod klart att AA inte uppfyllde de förbehåll som uttalats som villkor för ett gynnande beslut, och hon dessutom med anledning av detta gick miste om möjlighet till egen försörjning under tre månader.

I ett beslut den 30 december 2004 anförde *JO André* följande.

Av utredningen framgår i huvudsak följande. AA erhöll genom ett beslut den 28 maj 2002 ekonomiskt bistånd med ett visst belopp för juni månad år 2002. I en journalanteckning av den 28 maj 2002 antecknades följande.

Brevansökan inkommer på fax från AA. Ansökan: ekonomiskt bistånd för juni. Aktuellt: ingen förändring.

Beslut: att jämlikt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen bevilja ekonomiskt bistånd för juni med (– – –) kr då sökanden ej själv kan tillgodose sitt behov. Summan insättes på AA:s postgirokonto.

Av en annan journalanteckning daterad samma dag framgår att förvaltningen senare under dagen, då det hade framkommit att AA inte hade kommit på ett besök på AME den dagen, stoppade utbetalningen av det beviljade biståndet för juni månad. Förvaltningen beslutade härefter den 5 juni 2002 att avslå AA:s ansökan om bistånd för juni månad 2002. I det till AA ställda beslutet angavs följande.

Din ansökan om bistånd till kompletterande försörjningsstöd för juni månad 2002 med (– – –) kr enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har avslagits med motivering att:

Du trots långvarigt behov av ekonomiskt bistånd på grund av deltidsarbetslöshet, inte hörsammat kallelse till arbetsmarknadsåtgärd. De åtgärder vi anvisat dig till, skall vara ett led i processen, som skall leda till att du kommer ut i egen försörjning.

Då större delen av normbeloppet för juni 2002 täcks av dina egna inkomster från A-kassa och lön, kan du inte anses bli nödlidande.

Beslutet den 5 juni 2002 innebar att AA inte längre ansågs berättigad till bistånd för juni månad. Mot bakgrund härav får beslutet anses ha utgjort en ändring av det tidigare beslutet. Såvitt jag har uppfattat det är detta även nämndens ståndpunkt.

Ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut kan inte utan vidare ändras. Beslutet sägs ha negativ rättskraft. Enligt de principer som har utbildat sig i förvaltningsrättslig praxis vinner ett gynnande beslut normalt negativ rättskraft senast vid den tidpunkt när beslutet har expedierats eller på annat sätt tillkännagetts för adressaterna.

Skyldighet att expediera ett beslut föreligger endast i fall då det förekommer en speciell författningsregel enligt vilken myndigheten är skyldig att på angivet sätt meddela eller tillhandahålla beslutet. Bestämmelser av detta slag är emellertid relativt sällsynta och saknas t.ex. vad gäller beslut meddelade av socialnämnd. Den allmänna bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen (1986:223), FL, om att en part skall underrättas om innehållet i ett beslut utgör inte en föreskrift om att beslutet skall expedieras. Ett beslut angående bistånd, som således inte erfordrar expediering, får därför anses vinna negativ rättskraft genom protokollsjustering eller då det på annat sätt erhåller sin slutliga form. Tidpunkten för när möjligheterna att ändra ett beslut om bistånd upphör torde anknyta till tidpunkten för när beslutet har blivit offentligt (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 348). Överfört på förhållandena i det nu förevarande biståndsärendet får beslutet den 28 maj 2002 att bevilja AA visst ekonomiskt bistånd för juni månad 2002 anses ha blivit offentligt i och med att det fördes in i journalanteckningarna. Härefter har nämnden endast under vissa särskilda förutsättningar (se nedan) kunnat ändra beslutet.

Enligt 27 § FL skall en myndighet – om den finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning – ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Beslutet den 5 juni 2002 att avslå AA:s ansökan om bistånd för juni månad har, med hänsyn till att hon i beslutet den 28 maj 2002 redan hade beviljats bistånd för ifrågavarande period, varit till nackdel för AA. Nämnden har därför inte under återopande av 27 § FL kunnat ändra beslutet att bevilja AA bistånd för juni månad 2002.

Omrövningsskyldigheten enligt 27 § FL är en minimiregel. Stadgandet utgör därför inte något hinder för en myndighet att ändra ett beslut enligt de i praxis utbildade principerna om förvaltningsbeslutens rättskraft. Beslutet att bevilja AA bistånd för juni 2002 utgjorde emellertid ett s.k. gynnande beslut. Ett sådant beslut kan i princip inte ändras. Tre undantag gäller dock: (se härom prop. 1985/86:80 s. 39 och Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 331).

1. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Det förtjänar att påpekas att myndigheter under vissa förutsättningar anses kunna förse sina beslut med återkallelseförbehåll även utan uttryckligt författningsstöd.
2. Återkallelse av ett gynnande beslut anses också möjlig av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra säkerhetsskäl.

3. Återkallelse kan ske, om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.

Nämnden har i remissvaret, såvitt jag har förstått det, ansett att undantaget i punkten 1 har varit tillämpligt i det nu aktuella fallet. Som framgått ovan innehöll emellertid beslutet den 28 maj 2002 inte något förbehåll om att AA för att vara berättigad till bistånd för juni månad 2002 skulle medverka i utredning vid AME. Mot den bakgrunden hade nämnden, enligt min mening, inte möjlighet att med stöd av detta undantag ändra beslutet den 28 maj 2002 till nackdel för AA. Den omständigheten att AA, enligt vad nämnden har uppgett i remissvaret, vid ett möte på förvaltningen den 7 maj 2002 skulle ha informerats om kravet på att medverka i utredning vid AME för att vara berättigad till biståndet föranleder inte någon annan bedömning från min sida.

Huruvida det förelegat förutsättningar för en socialnämnd att helt eller delvis återta ett beslut om att bevilja bistånd är en fråga som den enskilde kan få prövad av domstol. Det är därför angeläget att det av det nya beslutet framgår att det innefattar en ändring av ett tidigare beslut. Så var emellertid inte fallet när det gällde beslutet den 5 juni 2002 att avslå AA:s ansökan om bistånd för juni månad. Av det beslutet framgår inte annat än att AA:s ansökan hade avslagits på den grunden att hon inte hade hörsammat kallelse till arbetsmarknadsåtgärd. Genom att det inte av beslutet har gått att utläsa att det har varit fråga om en ändring av ett tidigare meddelat beslut om att bevilja bistånd, har länsrätten vid sin prövning av AA:s överklagande inte kunnat ta ställning till om det fanns grund för att ändra beslutet den 28 maj 2002. Detta är självfallet djupt otillfredsställande, och nämnden kan inte undgå kritik för att det av beslutet den 5 juni 2002 inte framgick att det innebar en ändring av ett tidigare meddelat beslut. Eftersom beslutet den 28 maj 2002 inte kan anses upphävt genom beslutet den 5 juni 2002, såsom det beslutet utformades, har handläggningen även fått den konsekvensen att det finns två motstridiga beslut vad angår AA:s biståndsansökan för juni månad 2002.