

Fråga bl.a. om utformningen av ett förbehåll om att ett gynnande beslut om försörjningsstöd kunde komma att omprövas

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot Socialnämnden i Umeå kommun. Hon anförde bl.a. följande. Hennes bror BB är föremål för insatser av socialtjänsten. Han utsätts för maktmissbruk och integritetskränkande behandling, bl.a. genom att socialtjänsten anvisat honom en olämplig praktikplats och när han avböjt denna vägrat att betala ut försörjningsstöd till honom.

Inledningsvis rekvirerades nämndens personakt rörande BB från den 1 januari 2003 och framåt i tiden.

I personakten fanns två beslut daterade den 4 mars 2003 om avslag på ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL). Det första beslutet angav som skäl:

Att avslå framställan om försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § till ekonomisk grundtrygghet då sökande ej står till arbetsmarknadens förfogande. Sökande har vägrat delta i anvisad kompetenshöjande verksamhet vilket var en förutsättning för återinskrivning på arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har bedömt att sökande ej har tillräckligt med motivation för arbetsförmedlingens insatser i dagsläget. Sökande bedöms därmed ej ha gjort vad han kunnat för att möjliggöra självförsörjning.

Det andra beslutet angav som skäl:

Att avslå framställan om försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § till ekonomisk grundtrygghet då sökande ej står till arbetsmarknadens förfogande. Sökande har vägrat delta i anvisad kompetenshöjande verksamhet vilket var en förutsättning för återinskrivning på AF. Sökande har också uteblivit från inbokat besök 030211 på socialtjänsten för planering av sysselsättning, meddelade sig först efter påminnelse 030225. Sökande bedöms därmed ej ha gjort vad han har kunnat för att möjliggöra självförsörjning.

Ett ytterligare beslut, daterat den 10 mars 2003, avseende ”Försörjningsstöd och livsföring i övrigt enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen (SoL)” påträffades i akten.

Beslutet löd:

Att ompröva tidigare avslagsbeslut från 030304 då sökande nu börjat på jobbpoolen och därmed får möjlighet att efter avslutad period bli återinskriven på arbetsförmedlingen. Sökande beviljas försörjningsstöd för 0303 med 7155:-, varav

5528:- utbetalas omgående (hyra+halv norm) resterande summa på 1627:-utbetalas v.12 under förutsättning att sökande ej haft någon ogiltig frånvaro.

Socialnämnden i Umeå kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i AA:s anmälan till JO. Yttrandet skulle särskilt belysa vilka ansökningar/perioder som de två biståndsbesluten den 4 mars 2003 omfattade, samt innebörden och utformningen av beslutet den 10 mars 2003 samt den följande handläggningen av frågan om ”resterande” bistånd (1 627 kronor).

Socialnämnden överlämnade som sitt yttrande en tjänsteskrivelse, undertecknad av områdeschefen CC och socialsekreteraren DD. I yttrandet anfördes följande.

Bakgrund:

BB är en ensamstående man. BB har studerat i 2 år på gymnasiets fordonstekniska program, saknar slutbetyg då han avbröt studierna pga skoltrötthet. BB har ej kunnat etablera sig på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning. Sedan 0202 har BB uppburet försörjningsstöd. 011126 påbörjade BB en verkstadsutbildning via arbetsförmedlingen vid Lernia i Holmsund, utbildningstiden var 40 veckor. I maj år 2002 avstängdes BB från utbildningen och även från arbetsförmedlingen. Skälet uppger BB var att han misstänktes för försök till stöld på skolan. BB har sedan dess varit utan arbete/sysselsättning. Under perioden 0205–0301 tillhörde BB socialtjänsten i Holmsund. Under denna period har BB ej arbetat eller praktiserat, enligt uppgift från Holmsunds socialtjänst har BB sökt endast ett arbete, först efter påtryckning från socialtjänsten. BB uteblev också från ett flertal möten på socialtjänsten. Från arbetsförmedlingens sida ansåg man ej BB tillräckligt motiverad för att aktualiseras där, utan ställde som krav att han först genom arbete/praktik via kommunen måste visa att han är motiverad.

Aktuell situation:

2003-02-06 var BB på nybesök på ungdomsslussen (hyra samt halv norm för 0302 var beviljad av handläggare EE på distrikt Nord, Umeå). Vid första besöket fick BB information om ungdomsslussens verksamhet, information om gällande lagstiftning, rättigheter/skyldigheter, handläggningstid etc.

Utifrån BB:s bakgrund med lång tid utan arbete/sysselsättning var undertecknads bedömning att det är av yttersta vikt att så snabbt som möjligt hjälpa BB att bryta ett långvarigt passivt bidragsberoende där det yttersta målet är att utveckla BB:s möjligheter att försörja sig själv. Därför har undertecknad arbetat efter en medveten strategi för att förbättra/öka BB:s möjligheter att få ett arbete. Vid besöket 030206 informerades BB om detta. Naturligtvis är det av största vikt i planeringen att utgå ifrån vad BB själv har gjort för att klara sin försörjning, att inbegripa hur hans planer för arbete/sysselsättning ser ut. BB uppger dock att han ej har planerat eller har några idéer på hur han skall lösa sin situation. BB uppger att han sökt vare sig arbete eller praktikplats.

Uppföljning av detta möte inbokades 030211, tanken var då att BB skulle ha kontaktat arbetsförmedlingen för praktikanvisning och att vi då skulle planera vidare mot arbete/sysselsättning. BB uteblev dock från mötet. BB meddelade först 030225 att han glömt bort detta möte. Samma dag BB uteblev från besöket skickade undertecknad ett brev till BB där han uppmanades att omgående kontakta undertecknad. Det var mycket viktigt dels för att fortsätta planeringen dels för att undertecknad ansåg att denna kontakt behövdes för att kunna bedöma huruvida BB skulle anses vara berättigad till försörjningsstöd (för resterande del av februari) eller ej. Undertecknad informerade BB om att handläggning ej skulle ske förrän BB kontaktat undertecknad.

Vid trepartsmöte 030226 med arbetsförmedlingen, framhåller BB att han ej har några planer/idéer för sin framtid vad gäller arbete/sysselsättning. Under mötet erbjöds BB möjlighet att återuppta sina studier vid verkstadsutbildningen vid Lernia, som enligt arbetsförmedlingen med största sannolikhet skulle garantera BB arbete. BB erbjöds också utredning av arbetsförmedlingens psykolog, för att få hjälp att utreda färdigheter, anlag, kunskap etc. för att därigenom bättre kunna matcha fram alternativ till verkstadsarbete, då den dörren i praktiken är stängd pga att BB saknar utbildning. BB avböjer samtliga alternativ, handläggare FF på arbetsförmedlingen gör efter avslutad diskussion angående BB:s situation bedömningen att BB ej har tillräckligt med motivation för återinskrivning på arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ställer samma krav som tidigare; att BB måste visa genom arbete/praktik att han är motiverad. Undertecknad presenterar Returmarknaden/Jobbpoolen som ett alternativ för BB, att genom praktik där "kvalificera" sig tillbaka till arbetsförmedlingen, men även att få möjlighet att få struktur på sin tillvaro och arbeta in goda rutiner (som t.ex. passa tider, som BB uppgett vara ett problem – vilket också var en av anledningarna till att han avböjde att återuppta studierna vid Lernia). BB säger dock att han ej är intresserad av Returmarknaden. Besök hos undertecknad bokas till nästkommande dag 030227.

BB kommer 1h sent till besöket, 1h återstår av undertecknads arbetsdag samt att ytterligare en klient är inbokad. Mötet får därför tyvärr forceras lite. Under mötet ger undertecknad information om Returmarknadens verksamhet, meddelar att besök för "intervju" inbokats på Returmarknaden 030306. Undertecknad försöker motivera BB och understryker vinsten som följer i form av återinskrivning på arbetsförmedlingen. Undertecknad upplyser också om att tiden tidsbegränsas till ca 1 ½–2 månader, denna tid har arbetsförmedlingen satt som krav, förutsatt att det fungerar tillfredsställande för BB. BB informeras också om att han har möjlighet att själv ordna en praktikplats och att den möjligheten även finns vid påbörjad praktik vid Returmarknaden. BB säger även denna gång att han ej är intresserad, säger att han provat Returmarknaden en dag tidigare och fann då att det ej var något för honom. BB skall dock till nästa besök undersöka om praktikplats.

Under besöket lämnar BB en ansökan om försörjningsstöd för mars månad. Undertecknad informerar BB om att undertecknad kommer att göra avslag för föregående ansökan som avsåg riksnorm för halva februari. (På detta beslut framkommer det tyvärr ej vilken period avslaget gäller. På beslutet som skickades till BB har dock undertecknad förtydligat detta med att ange tidsperiod för hand). Avslaget grundar sig på att undertecknad bedömer att BB ej har gjort vad han har kunnat för att klara sin försörjning. För att ha rätt till bistånd skall den enskilde göra vad han kan för att bidra till sin försörjning. För den som är arbetslös och ansöker om försörjningsstöd är villkoret att sökande står till arbetsmarknadens förfogande, detta innebär att man skall söka arbete aktivt, även anta erbjudet arbete utanför sitt yrkesområde. I prop 1996/97:124 framgår det att det också inbegriper deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Undertecknad informerade även BB om att samma bedömning kommer att göras för mars om BB väljer att avböja praktik, egen eller vid Returmarknaden. BB lämnar ansökan för mars samt hyresavi 030227. Beslut fattades 030304, då hade två arbetsdagar förflutit dessutom hade undertecknad bokat in ytterligare ett möte, 030303 för att ge BB möjlighet att ordna egen praktikplats. Utgången av detta möte ansåg undertecknad viktig för bedömning av mars försörjningsstöd.

BB ringer återbud till det inplanerade mötet 030303, uppger att han ej får skjuts och att han tycker att det räcker då han kommit på andra besök. BB meddelar också att han funderat på Returmarknaden och att han ej accepterar den praktikplatsen, uppger då som anledning att han inte vill vistas med drogmissbrukare. BB har ej heller undersökt om egen praktikplats. Undertecknad erbjuder ny besökstid men BB avböjer.

Utifrån detta och tidigare bedömning att BB ej gjort vad han har kunnat för att bidra till sin försörjning avslås ansökan för mars. BB:s skäl till att avböja praktik på Returmarknaden bedömde undertecknad ej som godtagbart. BB har bildat sin

uppfattning om Returmarknaden efter endast en dags vistelse där. Returmarknaden speglar enligt undertecknad samhället i övrigt, människor med skiftande bakgrund – allt från akademiker till missbrukare finns representerade där. Verksamheten är mycket omfattande med olika arbetsområden. Se bilaga 1 (här utelämnad, JO:s anm.). BB har så mycket att vinna med att anta detta erbjudande, där en viktig vinst är att det skulle möjliggöra en återinskrivning på arbetsförmedlingen. Beslut angående praktik på Returmarknaden togs då undertecknad bedömt att alla andra tänkbara alternativ är uttömda:

- BB är avstängd från arbetsförmedlingen, kommer ej åt deras hjälpåtgärder
- BB har tackat nej till erbjudande om att avsluta sin tidigare påbörjade utbildning, skulle genom den mest sannolikt få arbete
- BB har tackat nej till utredning av arbetsförmedlingens psykolog, för att underlätta framtida planering
- BB har ej sökt egen praktikplats som alternativ till Returmarknaden
- BB har ej varit aktiv i sitt arbetssökande, har endast sökt ett arbete.

Avslagsbeslutet från 030304 gällande mars månad omprövas då BB ändrar sig och accepterar praktik på Returmarknaden. Utbetalning sker efter start 030310, hyra samt halv riksnorm utbetalas då. Resterande del av riksnormen planerades utbetalas v. 12 efter utvärdering av första praktikveckan.

Undertecknad hade överenskommit med ansvarig arbetsledare på jobbpoolen GG att han och BB skulle besöka undertecknad v. 12. Utvärdering av första veckan skulle ske samt genomgång av den arbetsplan undertecknad skulle ha upprättat för praktikperioden. Arbetsplanen skulle innefatta: tidsangivelse, mål–delmål, information om krav gällande närvaro, försörjningsstöd etc. BB blev dock efter två dagar sjukskriven pga ryggbesvär så undertecknad avvaktar med arbetsplan under sjukskrivningsperioden. Återstående del av mars försörjningsstöd har utbetalats.

Inför april har försörjningsstöd beviljats, dock har undertecknad avvaktat med utbetalning av halva riksnormen då BB ej har inlämnat sjukintyg för april. BB har informerats om att utbetalning sker så snart sjukintyg inlämnas.

Syftet med denna strategi undertecknad arbetat efter har varit att ge BB bästa möjliga hjälp att finna en väg ut ur ett passivt bidragsberoende. Naturligtvis hade det varit önskvärt och mera fruktbart att BB varit delaktig och känt att planeringen skett i samförstånd. Undertecknad anser dock att BB erbjudits möjlighet att komma med egna idéer/planer samt ordna egen praktik, men att han ej antagit den möjligheten.

Avsikten har varit att handla i BB:s intresse, det har ej varit meningen att utöva maktmissbruk eller att kränka den personliga integriteten.

I ett beslut den 8 februari 2005 anförde *JO André* följande.

Nämndens beslut att som villkor för utbetalning av försörjningsstöd kräva av BB att han deltog i anvisad praktik

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har, enligt 4 kap. 1 § SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Enligt 4 kap. 4 § första stycket 1 SoL får socialnämnden begära att den som uppstår försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och inte har fyllt tjugofem år. Av

bestämmelsens andra stycke framgår att sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. I tredje stycket samma paragraf anges att socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket.

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt ovanstående lagrum, får fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 § SoL vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Ett beslut av socialnämnden i fråga om vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 § SoL får, enligt 16 kap. 3 § SoL, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

JO:s verksamhet är inte avsedd att ersätta den rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Socialnämndens bedömning att BB inte var berättigad till försörjningsstöd är som framgått ovan en fråga för allmän förvaltningsdomstol att pröva efter ett överklagande av BB. Det som AA har framfört i sin anmälan angående nämndens bedömning i sak föranleder mot denna bakgrund inte någon åtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida.

Biståndsbeslutens utformning

Förvaltningslagen (1986:223), FL, innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som i detta avseende föreskrivs inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7 § FL) och att de i allmänhet skall motivera sina beslut (20 § FL; jfr även 11 kap. 8 § SoL). Rent allmänt gäller att ett beslut skall vara tydligt. Det skall framgå vad den enskilde har ansökt om och vad han eller hon har beviljats. Om ansökan till någon del avslagits eller innehållet i biståndet inte överensstämmer med ansökan måste det också klart framgå.

I förevarande fall fattades den 4 mars 2003 två avslagsbeslut i anledning av BB:s ansökningar om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Dessa beslut samt ytterligare ett beslut daterat den 10 mars 2003 är redovisade ovan.

Av nämndens remissvar framgår att det första beslutet avsåg BB:s ansökan om ”riksnorm för halva februari” 2003. BB hade tidigare beviljats hyra samt halv norm för februari månad.

Det andra beslutet avsåg BB:s ansökan om försörjningsstöd för mars månad det aktuella året.

Det kan konstateras att det av besluten inte framgår vilken tidsperiod biståndsansökan avsåg. Då båda besluten är daterade samma dag går det inte heller att sluta sig till vilken månad som avsågs eller hur besluten förhöll sig till varandra. Den bristande utformningen av besluten innebär att det inte heller är möjligt att utläsa vilket av besluten den 4 mars 2003 som omprövades genom beslutet den 10 mars samma år. Bristerna är sådana att besluten inte kan anses uppfylla de krav på tydlighet som angetts ovan.

Beslutet den 10 mars 2003 ger anledning till följande kommentarer.

Rätten till bistånd är inte ovillkorlig. Som en förutsättning gäller att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Den enskilde kan inte anses ha rätt till bistånd om han inte efter förmåga försöker bidra till sin försörjning. Det innebär bl.a. att en arbetslös bidragssökande aktivt måste verka för att skaffa sig ett arbete. En arbetslös bör således i regel vara skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. I denna skyldighet inbegrips i princip också de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, arbetsrehabiliterande åtgärder m.m. Som angetts ovan får fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 § SoL vägras eller nedsättas om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Enligt beslutet beviljades BB försörjningsstöd för mars månad 2003 med 7 155 kr. Därav skulle 5 528 kr utbetalas omgående, medan 1 627 kr skulle utbetalas vecka 12.

En utgångspunkt är att bistånd betalas ut månadsvis (se bl.a. Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd s. 116). Jag har dock förståelse för nämndens strategi att – som angetts i remissvaret – hjälpa BB att ”finna en väg ut ur ett passivt bidragsberoende”. Jag finner inte skäl att i detta ärende anlägga några synpunkter på att det enligt nämndens mening förelåg starka skäl att dela upp utbetalningen av biståndet.

Enligt beslutet skulle utbetalningen vecka 12 göras under förutsättning att ”sökande ej haft någon ogiltig frånvaro”. Härmed avsågs det praktikarbete som BB skulle delta i. Frågan är dock hur socialförvaltningen i formellt hänseende skulle ha handlagt ärendet om BB hade uteblivit från arbetsplatsen utan att ha giltiga skäl för det och någon utbetalning således inte skulle ske.

I beslutet beviljade socialnämnden BB:s ansökan i sin helhet. Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut av annan anledning än rena förbiseendefall finns inte. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att gynnande beslut som huvudregel inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Det har i praxis dock gjorts undantag från denna huvudregel. Ett sådant undantag innebär att ett gynnande beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet (se prop. 1985/86:80 s. 39). Det finns inte några författningsbestämmelser om hur ett

sådant förbehåll skall utformas. Någon rättspraxis som klart belyser saken finns inte heller.

Det aktuella beslutet kan närmast sägas ha innehållit ett villkor för själva verkställigheten av beslutet i viss del. Jag vill inte utesluta att utformningen av beslutet ändå skulle ha gett nämnden möjlighet att ompröva det i denna del. Även om jag inte finner skäl att rikta någon kritik mot nämnden, anser jag att beslutet borde ha utformats på ett sådant sätt att det tydligare hade framgått att nämnden hade rätt att återta det tidigare beslutet i den aktuella delen för det fall att BB inte fullgjorde sitt praktikarbete. Härigenom skulle det inte ha rått någon oklarhet om att förordnandet rörande utbetalningen inte gällde enbart verkställigheten, utan att nämnden, med ändring av det tidigare beslutet såvitt här är i fråga, skulle ha haft att fatta ett nytt formellt biståndsbeslut. BB hade då haft möjlighet att kunna överklaga det nya beslutet till länsrätten. Eftersom BB inte hade haft möjlighet att överklaga en ”utebliven verkställighet” av det tidigare beslutet, hade det nu anvisade förfarandet självklart varit lämpligare från rättssäkerhetssynpunkt.