

Handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Stadsdelsfullmäktige Centrum i Malmö kommun. Hon anförde bl.a. följande.

I december månad 2007 fick jag muntligt besked av Malmö stad om att man endast accepterar min nuvarande hyreskostnad i 6 månader; i mitt ärende fram till och med maj 2008. Därefter använder man sig av sin egen konstruktion i detta; så kallad normerad hyra. ...

... Malmö stad meddelar mig detta i december 2007 men vägrar att ge mig en skriftlig besvärshänvisning så att jag kan överklaga ..., detta trots att man som sagt muntligen delgivit mig beslut enligt ovan.

Utredning

Efter remiss anförde Stadsdelsfullmäktige Centrum, sociala utskottet, i ett yttrande över anmälan följande.

Ekonomiskt bistånd lämnas endast till skälig bostadskostnad. När det gäller att avgöra om en bostadskostnad är skälig hänvisar Centrum SDF till de av Malmö Stad normerade belopp som justeras årligen med utfallet i hyresförhandlingarna mellan hyresgästföreningen och allmännyttan och enligt dessa är den högsta godtagbara boendekostnaden för en ensamstående utan barn 4 245 kr/mån. Beloppen för högsta godtagbara bostadskostnad är en vägledning för bedömningen som dock i grunden är individuell.

Centrum SDF har gjort en bedömning att AA:s boendekostnad inte är skälig och därmed gavs ett skäligt rådrom så att AA skulle ha möjlighet att förändra sin boendekostnad. Under detta rådrom godkänner Centrum SDF den faktiska boendekostnaden vid beräkning av försörjningsstödet, den faktiska boendekostnaden godkänns vanligtvis så länge man aktivt medverkar för att finna ett billigare boende eller på annat sätt försöker sänka sinaboendekostnader. Ett skäligt rådrom lämnas alltid skriftligt, där tidsperioden tydligt framkommer.

AA har ej varit i kontakt med Centrum SDF angående besvärshänvisning eller lämnat in en skriftlig överklagan på det lämnade rådrommet.

Centrum SDF menar att ett skäligt rådrom i det aktuella fallet är en informationsskrivelse om vilka allmänna förhållanden som gäller i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader och Centrum SDF:s bedömning om att nuvarande boendekostnad inte anses skälig.

Enligt praxis behöver inte alltid ett beslut ha självständig eller direkt rättsverknin g för att det skall kunna överklagas. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet. Det är inte uppenbart att den aktuella skrivelsen innefattar ett sådant beslut i biståndsfrågan som är överklagbart enligt 16 kap.3 § Sol, eller om skrivelsen endast utgör ett besked om hur ansökan skall handläggas framöver.

När den enskilde underrättas om ett beslut som går att överklaga och som helt eller delvis har gått emot honom eller henne är nämnden skyldig att informera den enskilde om hur beslutet kan överklagas (21 § förvaltningslagen).

Besvärshänvisning har ej bifogats rådrummet i ärendet, detta på grund av bristande rutiner. Generellt skall en skriftlig besvärshänvisning bifogas skrivelser som medför sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet. Centrum SDF kommer att se över sina rutiner vad gäller utlämnande av skriftligabesvärshänvisningar.

AA yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 september 2009 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Enligt 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) får socialnämndens beslut överklagas hos förvaltningsdomstol om nämnden har meddelat beslut i fråga om bl.a. en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Av 21 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) framgår att en sökande, klagande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska han underrättas om hur han kan överklaga det (21 § andra stycket förvaltningslagen).

Bedömning

I 4 kap. 3 § SoL finns bestämmelser om att försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för bl.a. boende. Vid införandet av bestämmelsen om försörjningsstöd i socialtjänstlagen (1980:620) anförde regeringen bl.a. följande när det gällde den enskildes ansvar för att minska sina boendekostnader (prop. 1996/97:124 s. 83).

Om bostadskostnaderna bedöms vara för höga i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet är det rimligt att ställa krav på byte av bostad. Krav på byte av bostad är främst motiverat vid långvarigt biståndsbehov. Om biståndsbehovet bedöms vara under en kortare tidsperiod kan det inte ställas lika långtgående krav på att den enskilde skall medverka till att byta bostad. Om bostaden representerar ett ekonomiskt värde, t.ex. i form av egenvilla eller bostadsrättslägenhet, och socialbidragsbehovet bedöms bli långvarigt bör detta också utgöra ett skäl för byte av bostad.

Förutsättningen för krav på flyttning eller en reduktion av ersättningen för bostadskostnaderna är att det finns faktiska möjligheter för familjen att erhålla en annan bostad som uppfyller skäliga krav samt att oskäliga sociala konsekvenser inte

uppstår. Den enskilde måste dessutom få skälig tid för att byta eller avyttra bostaden. Om det är svårt att sälja bostaden på grund av bostadsmarknaden på orten eller andra omständigheter som den enskilde inte kan råda över skall detta vägas in i helhetsbedömningen av rätten till bistånd.

Beträffande vad som är skäligt rådrum för att skaffa en billigare bostad anför Socialstyrelsen i sina allmänna råd Ekonomiskt bistånd (2003:5) följande (s. 9).

Om socialnämnden bedömer att boendekostnaden inte är skälig, bör nämnden i regel ändå godkänna den under en övergångstid så att den enskilde ges skäligt rådrum att förändra sin boendekostnad. Med skäligt rådrum avses en tidsperiod som i regel inte understiger fyra månader från den tidpunkt då den enskilde fick information om nämndens bedömning. Nämnden bör även godkänna den faktiska boendekostnaden så länge den enskilde aktivt medverkar till att finna ett billigare boende eller på annat sätt försöker sänka sina boendekostnader. Ovanstående bör inte tillämpas, om boendet är en särskilt dyrbarnödlösning, t.ex. boende på hotell, och nämnden kan erbjuda ett billigare alternativ med godtagbar standard i avvaktan på en permanent lösning.

Om den enskilde efter information från socialnämnden och efter skäligt rådrum väljer att behålla ett boende med en kostnad som inte är skälig, bör ekonomiskt bistånd beräknas utifrån den boendekostnad som bedöms skälig för en låginkomsttagare på orten.

Nämnden avslag AA:s ansökan om bistånd till hela boendekostnaden i ett beslut den 2 september 2008. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Enligt Malmö Stads riktlinjer är högsta godtagbara hyreskostnad för en vuxen 4 245 kr/mån. Er hyreskostnad är 6 479 kr/mån. Ni har haft skäligt rådrum för att hitta ett billigare boende eller att på annat sätt sänka Er boendekostnad. Detta rådrum har gått ut och Er boendesituation är oförändrad. Avslag meddelas jml 4 kap. 1 § SoL på den del av september hyra som överstiger högsta godtagbara hyra.

AA underrättades om möjligheten att klaga på beslutet.

Det rådrum som handläggaren lämnade AA med att sänka sin boendekostnad kom inte till uttryck i en formell beslutshandling. Såvitt framgår av remissvaret fick dock AA en skrivelse med information om att hon gavs möjlighet att inom en viss tidsfrist förändra boendekostnaden eftersom den inte ansågs skälig. Fråga uppkommer om AA hade kunnat överklaga ”informationen”.

Regeringsrätten har i ett fall prövat om en skrivelse från en socialförvaltning med anmodan till en biståndstagare, BB, att inom viss tid sälja sin bil vid äventyr att rätten till bistånd annars kunde ifrågasättas innefattade ett överklagbart beslut (RÅ 2007 ref. 7). Regeringsrätten anförde därvid bl.a. följande.

Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Sålunda har bl.a. en av myndighet offentliggjord skrivelse, trots att den betecknats som information, i visst fall ansetts utgöra ett överklagbart beslut (se RÅ 2004 ref. 8). Det saknar därför i och för sig betydelse om stadsdelsförvaltningens skrivelse betecknats som informationsbrev eller inte, även om den omständigheten att beteckningen beslut använts självfallet talar för att ett sådant föreligger.

Enligt praxis krävs vidare inte alltid att ett beslut har självständiga eller direkta rättsverkningar för att det skall kunna överklagas. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet (se RÅ 1996 ref. 43, RÅ 2003 ref.87 samt det ovannämnda RÅ

2004 ref. 8, jfr även Ragnemalm: Förvaltning i förvandling, Förvaltningsrättslig tidskrift 2005 s. 445 ff.).

I det aktuella fallet kan konstateras att skrivelsen från stadsdelsförvaltningen haft karaktär av ett åläggande för BB att inom viss tid sälja sin bil vid äventyr att rätten till bistånd annars kunde komma att ifrågasättas. Med hänsyn till att BB och hans familj är beroende av bistånd för sin försörjning skulle en underlåtenhet att följa åläggandet kunna medföra kännbara effekter för dem. Ett meddelande av denna innebörd utgör ett förvaltningsbeslut och får anses vara överklagbart enligt 16 kap. 3 § SoL, oavsett hur det betecknats. Enbart en möjlighet att senare överklaga ett eventuellt beslut om vägrat ekonomiskt bistånd är i sådant fall otillräcklig för att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd.

Såvitt utredningen ger vid handen måste ”informationen” till AA anses ha innefattat en form av åläggande för henne att sänka sin boendekostnad. Om hon inte gjorde det riskerade hon att inte längre få bistånd till hela kostnaden. Enligt min mening ligger det därför nära till hands att anse att ”informationen” har utgjort ett förvaltningsbeslut som har kunnat överklagas och att AA därför skulle ha fått en överklagandehänvisning. AA skulle då ha haft möjlighet att få sin rätt till bistånd till boendekostnaden prövad av domstol innan tidsfristen för att skaffa en billigare bostad hade gått ut.

Jag har noterat att stadsdelsfullmäktige i sitt remissvar delar den uppfattning som jag har gett uttryck för. Det finns emellertid en osäkerhet om hur man ska se på saken, och jag riktar därför inte någon kritik mot fullmäktige eller mot någon enskild befattningshavare vid förvaltningen när det gäller handläggningen. Jag vill i sammanhanget också framhålla att det ytterst ankommer på förvaltningsdomstol att ta ställning till om ett beslut av ifrågavarande slag kan överklagas.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.