

Kritik mot Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för brister i motiveringen av ett beslut om ekonomiskt bistånd

Bakgrund

I en dom den 22 juli 2010 förklarade Kammarrätten i Stockholm att AA var berättigad till bistånd för hela boendekostnaden avseende december 2008 och januari–april 2009.

Efter kammarrättens dom ansökte AA om bistånd för bl.a. hyra avseende september 2010. I ett beslut den 24 augusti 2010 avslog Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommun (delegationsbeslut) delvis AA:s ansökan om bistånd för boendekostnaden. Nämnden fattade därefter likartade beslut beträffande AA:s ansökningar om bistånd under hösten 2010.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde BB klagomål mot Bromma stadsdelsnämnd angående handläggningen av AA:s biståndsärende. Hon anförde bl.a. att AA, trots kammarrättens dom, inte hade fått bistånd som täckte hela boendekostnaden.

BB klagade även på Socialstyrelsen och var missnöjd med bl.a. styrelsens granskning av AA:s ärende.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från Kammarrätten i Stockholm, Socialstyrelsen och Bromma stadsdelsförvaltning.

Mot bakgrund av vad kammarrätten hade anført i domen den 22 juli 2010 uppkom fråga om vilka närmare överväganden som Bromma stadsdelsnämnd hade gjort när det gällde AA:s rätt till bistånd för hela boendekostnaden.

Stadsdelsnämnden anmodades därför att inkomma med yttrande om följande.

1. Vilka överväganden det var som låg till grund för beslutet att den 24 augusti 2010 neka AA bistånd för hela boendekostnaden. Av remissvaret skulle framgå om det efter kammarrättens dom hade framkommit några nya omständigheter som hade betydelse för bedömningen av AA:s rätt till bistånd.
2. Huruvida motiveringen av det nämnda beslutet var tillfredsställande.

I sitt remissvar anförde nämnden (sociala delegationen) bl.a. följande.

- - - AA har valt att hyra en lägenhet med en månadshyra uppgående till 7.500 kr. Denna hyra överstiger av stadsdelsnämnden godkända nivåer. AA har själv valt den aktuella lägenheten – trots att handläggaren informerat henne innan hon flyttade in – om att boendet bedömdes vara för dyrt. Detta medförde att nämnden godkände en hyresnivå motsvarande genomsnittshyran, en nivå som ligger under den faktiska hyran. AA överklagade vårt beslut. Förvaltningsrätten delade stadsdelsförvaltningens bedömning. AA överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten vilka ändrade förvaltningsrättens beslut till AA:s fördel och ansåg att hon hade rätt till den högre hyresnivån av det skälet att hon ansågs för sjuk för att flytta. Kammarrättens dom kom mitt under semesterperioden och besvärstiden hade vid stadsdelsnämndens möte i augusti löpt ut. Stadsdelsnämnden hade dock haft för avsikt att överklaga kammarrättens dom vidare till högre instans eftersom man ansåg den felaktig. Kammarrättens dom gäller en begränsad period och nämnden är av den uppfattningen att man inte kan utesluta att AA har resurser att hitta annat boende. Stadsdelsnämnden har dessutom erbjudit sig att hjälpa till med flytthjälp. I kammarrättens dom anges att hon för närvarande på grund av sjukdom helt saknar förmåga att flytta. Eftersom AA vägrar komma på besök har stadsdelsnämnden haft svårt att utreda om de uppgivna hälsoproblemen kvarstår. Stadsdelsnämnden har därför fortsatt att endast godta den lägre hyresnivån eftersom AA inte kan ansetts medverka i denna del av utredningen. Stadsdelsnämnden bedömer att eftersom AA inte fullt ut redogör för sin aktuella situation så har nämnden valt att fortsätta bevilja en lägre hyresnivå än den faktiska hyran med hänsyn till att denna bedöms som oskäligt hög.

Eftersom nämnden inte hade yttrat sig vad gällde frågan om motiveringen av beslutet den 24 augusti 2010 var tillfredsställande, hemställde JO att nämnden skulle inkomma med ett kompletterande yttrande.

I det kompletterande remissvaret anförde nämnden (sociala delegationen) följande.

Stadsdelsnämnden anser att beslutsformuleringen är tillfredsställande utifrån de omständigheter som föreligger i ärendet, dvs. att hyresnivån på 7.500 kr/mån. är för hög i förhållande till den försäkringskassans rekommenderade nivå för genomsnittshyran för ensamstående som uppgår till 5.125 kr/mån.

BB bereddes tillfälle att kommentera remissvaren.

Jag har haft tillgång till bl.a. Kammarrättens i Stockholm beslut den 28 mars 2011 i mål nr 7202 – 7205-10, som avser prövning av AA:s rätt till bistånd för hyra avseende september 2010.

Bedömning

Bromma stadsdelsnämnd avslog delvis AA:s ansökan om bistånd för boendekostnad avseende december 2008 och januari – april 2009. Som skäl angavs att en hyra om 7 500 kr för en person inte kunde anses skälig.

Länsrätten i Stockholms län avslog AA:s överklaganden av biståndsbesluten genom domar den 1 juni 2009.

AA överklagade länsrättens domar till Kammarrätten i Stockholm och anförde bl.a. att hon på grund av sjukdom var för svag och utmattad för att söka efter ett nytt boende och ombesörja en flytt. I en dom den 22 juli 2010 biföll kammarrätten

överklagandet och förklarade att AA var berättigad till bistånd för hela boendekostnaden avseende december 2008 och januari – april 2009. Kammarrätten anförde bl.a. följande.

AA har på grund av ohälsa särskilt behov av kontinuitet i boendet. Hon kan antas ha begränsade möjligheter att bli godkänd som hyresgäst.

De i kammarrätten åberopade intygen styrker enligt rättens uppfattning att AA för närvarande på grund av sjukdom helt saknar förmåga att vidta de åtgärder som erfordras för att flytta till en billigare bostad. Detta oavsett om hon beviljas flytt hjälp eller inte. Kammarrätten finner att det föreligger särskilda skäl till att godta hela boendekostnaden vid beräkning av bistånd.

Den 23 augusti 2010 betalade stadsdelsnämnden ut ett kompletterande bistånd till AA i enlighet med kammarrättens dom.

AA ansökte om bistånd för sin hyra avseende september 2010. Genom ett beslut den 24 augusti 2010 avslag nämnden (delegationsbeslut) delvis AA:s ansökan. Under rubriken ”Beslutsformulering” anfördes följande.

Avslag på ansökan enligt kap 4:1§ SoL om FSS till del av hyra 2375:- då en hyra på 7500:- för en person inte kan anses skälig.

Stadsdelsnämnden har givetvis varit formellt bunden av kammarrättens dom endast vad gäller den tidsperiod som domen omfattar. Ur kammarrättens dom har nämnden dock kunnat utläsa hur domstolen ansåg att biståndsparagrafen i socialtjänstlagen (2001:453) borde tillämpas i AA:s fall. Eftersom nämnden lät domen vinna laga kraft, faller det sig naturligt att nämnden, om inga nya omständigheter kommit fram, skulle lägga kammarrättens bedömning till grund för kommande beslut. Nämnden kan annars lätt misstänkas för att mer eller mindre medvetet tillämpa socialtjänstlagen felaktigt och därigenom tvinga den biståndssökande att varje gång ett nytt beslut har fattats överklaga hos allmän förvaltningsdomstol för att få sin rätt tillgodosedd. Att nämnden hade för avsikt att överklaga kammarrättens dom, men försummat denna möjlighet på grund av att domen meddelats under en semesterperiod, ändrar inte det som sagts. Det synes inte heller efter kammarrättens dom ha framkommit några nya omständigheter som hade betydelse för bedömningen av AA:s rätt till bistånd.

Mot bakgrund av det anförda finns det enligt min mening starka skäl att ifrågasätta att stadsdelsnämnden redan en månad efter kammarrättens dom nekade AA bistånd för hela boendekostnaden. Eftersom nämnden emellertid i formell mening var oförhindrad att avslå ansökan anser jag mig inte ha grund för att kritisera nämnden för dess beslut. Jag kan dock inte underlåta att notera att Förvaltningsrätten i Stockholm genom en dom den 3 december 2010 bl.a. förklarade att AA var berättigad till bistånd för hela boendekostnaden avseende september 2010. I domen anförde förvaltningsrätten bl.a. att det måste anses finnas särskilda skäl mot att kräva att AA ska byta bostad. Stadsdelsnämnden överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm, som den 28 mars 2011 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Även om jag inte riktat någon kritik mot att stadsdelsnämnden den 24 augusti 2010 delvis avslag AA:s ansökan om bistånd för boendekostnaden har jag invändningar mot motiveringen av det aktuella beslutet.

Förvaltningslagen (1986:223) innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som föreskrivs i detta avseende inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna ska uttrycka sig lättbegripligt (7 §) och att de i allmänhet ska motivera sina beslut (20 §, jfr även 11 kap. 8 § socialtjänstlagen).

Enligt 20 § förvaltningslagen ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild, t.ex. ett beslut om ekonomiskt bistånd. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis – såvitt här är av intresse – om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Bestämmelsen omfattar även de beslut som endast delvis går den sökande emot, s.k. partiella avslagsbeslut.

Ett avslag, helt eller partiellt, på en biståndsansökan ska alltså som regel komma till uttryck i ett skriftligt beslut med en tydlig motivering. Det är angeläget att den som har ansökt om bistånd förstår varför myndigheten beslutat som den har gjort, inte minst för att kunna bedöma om beslutet ska överklagas.

Av nämndens beslut går det endast att utläsa att skälet till att AA nekades bistånd för hela boendekostnaden var att en hyra om 7 500 kr för en person inte kunde anses vara skälig. Tidigare hade dock frågan i ärendet gällt om AA på grund av sjukdom var förhindrad att flytta. När stadsdelsnämnden, redan en månad efter att kammarrätten hade förklarat att AA var berättigad till bistånd för hela boendekostnaden, delvis avslag AA:s biståndsansökan för just denna kostnad borde det givetvis av beslutsmotiveringen ha framgått hur beslutet förhöll sig till kammarrättens dom. Någon sådan förklaring finns inte i beslutet. Det har därför inte varit möjligt för AA att förstå varför nämnden gjorde en annan bedömning än den kammarrätten hade gjort.

Nämnden har i remissvaret anfört att skälen till avslaget var att det inte kunde uteslutas att AA hade resurser att hitta ett annat boende och att nämnden erbjudit AA flytthjälp samt att AA inte kunde anses ha medverkat i utredningen då hon vägrat att komma på besök och det därför hade varit svårt att utreda om de i kammarrätten uppgivna hälsoproblemen kvarstod. Om ansökan avslogs på den grunden att AA, enligt nämndens mening, inte hade medverkat i utredningen borde detta självfallet ha framgått av beslutet.

I det första remissvaret har nämnden, trots begäran härom, över huvud taget inte berört frågan om motiveringen av beslutet varit tillfredsställande. Efter en förnyad remiss har nämnden anfört att ”beslutsformuleringen är tillfredsställande utifrån de omständigheter som föreligger i ärendet”. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte ens i samband med upprättandet av remissvaren till JO synes ha insett att det finns uppenbara brister i motiveringen av beslutet.

När det gäller BB:s klagomål mot Socialstyrelsen vill jag endast anföra följande. En tillsynsmyndighet har betydande frihet att själv bestämma om och hur en tillsynsutredning ska bedrivas. JO är som regel återhållsam med att uttala sig om de bedömningar och ställningstaganden som en tillsynsmyndighet har gjort i sin granskningsverksamhet. Det som BB har framfört ger mig inte skäl att frångå den principen.

Vad BB i övrigt har anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats mot stadsdelsnämnden.