

**En undersökning av några socialnämnders handläggning
av överklaganden och verkställighet av domar i ärenden
om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453)**

Innehållsförteckning

1. Initiativet
2. Genomförandet
3. Allmänt om handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd
4. Handläggning av överklaganden
 - 4.1 Allmänna iakttagelser
 - 4.2 Dokumentation och ordning
 - 4.3 Överklagandeärende
 - 4.4 Rättidsprövning
 - 4.5 Omprövning
 - 4.6 Överlämnande av överklagande
 - 4.7 Nytt beslut när ärendet är föremål för domstolens prövning
5. Verkställighet av domar
 - 5.1 Beslut om bistånd gäller omedelbart
 - 5.2 Domstolen bifaller den enskildes överklagande
 - 5.3 Domstolen upphäver socialnämndens beslut och återförvisar ärendet för ny prövning
 - 5.4 Begäran om inhibition
6. Sammanfattning

1. Initiativet

I tillsynen över socialtjänsten gjorde JO vissa iakttagelser som rörde handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd). Det fanns frågetecken när det gällde både socialnämndernas handläggning av överklaganden och nämndernas verkställighet av domar när en förvaltningsdomstol har ändrat nämnden beslut.

Eftersom det är svårt att utifrån enskilda klagomålsärenden avgöra om problemen som noterades är mer allmänt förekommande ansåg JO att det fanns skäl att göra en fördjupad undersökning. JO Wiklund beslutade att under hösten 2015 genomföra ett antal inspektioner med fokus på dessa frågor. De samlade iakttagelserna skulle behandlas inom ramen för två separata ärenden. Det ena ärendet (dnr 4975-2015) inriktas på socialnämndernas handläggning av överklaganden. Det andra ärendet (dnr 4976-2015) inriktas på socialnämndernas verkställighet av domar när en domstol har ändrat nämndens beslut.

2. Genomförandet

Under hösten 2015 inspekterade JO fem socialförvaltningar:

- Enheten för ekonomiskt bistånd vid Skärholmens Stadsdelsnämnd i Stockholms kommun, den 16-17 september 2015 (dnr 4977-2015).
- Vuxenenheten, Kommunstyrelsen i Tierps kommun, den 30 september 2015 (5432-2015).
- Avdelningen stöd till vuxna vid Socialnämnden i Håbo kommun, den 1 oktober 2015 (5364-2015).
- Socialkontor ekonomi vid Individ- och familjenämnden i Västerås kommun, den 21 oktober 2015 (5736-2015).
- Vuxenenheten, Social omsorg, vid Socialnämnden i Nyköpings kommun, den 26 oktober 2015 (5601-2015).

Vid granskningen undersöktes sammanlagt ca 190 akter i ärenden där den sökande hade överklagat ett beslut om ekonomiskt bistånd och förvaltningsrätten hade prövat överklagandet mellan den 25 augusti 2013 och den 25 augusti 2015. I första hand valdes de ärenden ut där förvaltningsrätten helt eller delvis hade ändrat nämndens beslut.

3. Allmänt om handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:452), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Insatser enligt SoL bygger på frivillighet från den enskildes sida. Bistånd kan därför i princip bara utgå om den enskilde har ansökt om hjälpen eller samtyckt till ett erbjudande om bistånd.

En enskild som är i behov av bistånd till sin försörjning (försörjningsstöd) kan ansöka om försörjningsstöd hos socialnämnden. Socialtjänstlagen ställer inte upp något krav på att en ansökan måste vara skriftlig, utan det går även att göra en muntlig ansökan. När den enskilde har gjort en ansökan ska nämnden inleda en utredning i saken utan dröjsmål (11 kap. 1 § SoL). En utgångspunkt för nämndens utredning är att den ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Syftet med utredningen är att få fram underlag för bedömningen av den sökandes behov av bistånd. Utredningen får inte bli mer omfattande än vad som är nödvändigt för prövningen i det enskilda fallet.

Vid prövningen av en ansökan om försörjningsstöd ska socialnämnden ta ställning till om den enskilde är i behov av stöd och hjälp och om behovet kan tillgodoses på något annat sätt än genom bistånd. För att kunna göra en sådan prövning måste socialnämnden i sin utredning skaffa sig en helhetsbild av den enskildes förhållanden. Vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas och hur de uppgifter som behövs ska tas in bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och den sökande. Uppgifterna ska i första hand komma från den enskilde själv

(se bl.a. Socialstyrelsens handbok – Ekonomiskt bistånd, JO 2013/14 s. 420, dnr 2816-2011, och JO:s beslut den 5 oktober 2015, dnr 1561-2014).

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska ett ärende där någon enskild är part handläggas så snabbt, enkelt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Varken i förvaltningslagen eller socialtjänstlagen finns några närmare regler inom vilken tid ett beslut i ett ärende ska fattas. Det ligger i sakens natur att en ansökan om bistånd ska handläggas skyndsamt, särskilt om det är frågan om försörjningsstöd (bistånd till mat, hyra, kläder m.m.). Det går dock inte att slå fast någon specifik tidsgräns inom vilken ett ärende bör avgöras.

Varje ny ansökan om ekonomiskt bistånd initierar ett ärende som socialnämnden måste behandla och ta ställning till. Det spelar t.ex. ingen roll om den enskilde har ansökt om samma sak tidigare (se bl.a. JO 2009/10 s. 324, dnr 2392-2007). Myndigheten har alltid en skyldighet att pröva en

framställning från den enskilde. Den enskildes ansökan ska avgöras genom ett beslut. Det framgår av 11 kap. 5 § SoL att alla beslut ska dokumenteras.

Det finns inga särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om hur ett beslut ska vara utformat. Förvaltningslagen innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Myndigheter ska enligt lagen sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7 § FL) och de ska i många fall motivera sina beslut (20 § FL). Det är viktigt att ett beslut är tydligt. Av beslutet bör det framgå vad den enskilde har ansökt om, vad han eller hon har beviljats och om beslutet helt eller delvis har gått den sökande emot. Den enskilde ska också få information om hur han eller hon ska göra för att överklaga beslutet om beslutet har gått den enskilde emot (21 § andra stycket FL).

4. Handläggning av överklaganden

4.1 Allmänna iakttagelser

Det samlade intryck som jag har fått av de genomförda undersökningarna är att handläggningen överlag har skett på ett omsorgsfullt sätt och att det inte har förekommit några påtagliga generella brister.

Som förklaring till vissa av bristerna, främst olika typer av dröjsmål i handläggningen, har angetts att handläggarna har en ansträngd arbetssituation. Jag är väl medveten om att handläggarna ofta arbetar under stor press. Även om många brister beror på den ansträngda arbetssituationen kan en sådan förklaring inte godtas som ursäkt för att den enskildes ärende inte handläggs ”så enkelt och snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts” (7 § FL). Den enskilde individen som vänder sig till socialtjänsten med t.ex. en ansökan om bistånd befinner sig i en utsatt situation och myndighetens uppgift är att handlägga varje ärende på ett sätt som är förenligt med bestämmelserna i socialtjänstlagen och förvaltningslagen. Ansvaret för att det finns förutsättningar för förvaltningen att handlägga ärenden på ett korrekt sätt ligger i första hand hos respektive socialnämnd. Det är viktigt att det finns en god struktur och tydliga rutiner vid förvaltningarna och att handläggarna får det stöd och den kompetensutveckling som de behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

4.2 Dokumentation och ordning

Det finns ett allmänt krav på en god dokumentation när det gäller myndigheters handläggning av ärenden som rör enskilda.

Dokumentationskravet tillgodoser olika syften. Ett allmänt syfte är naturligtvis att tillgodose den enskildes rättssäkerhet och den enskildes intresse av att få en insats av god kvalitet. Dokumentationskyldigheten och den omständigheten att den enskilde har rätt till insyn i ärenden som rör

myndighetsutövning stärker den enskildes skydd mot en felaktig eller bristfällig myndighetsutövning. Varje tjänsteman har ett ansvar för att de anteckningar som förs i ett ärende är riktiga. Dokumentationen ska vidare säkerställa ärendets handläggning om den ordinarie handläggaren är frånvarande av någon anledning. Dokumentationen påverkar även möjligheten till granskning av ärendets handläggning i efterhand. (Se t.ex. prop. 2004/05:39 s. 19.)

När det gäller möjligheten att på ett bra sätt kunna genomföra en granskning är en viktig del akternas struktur och ordning. Samtliga förvaltningar hade "blandade akter", dvs. delar av akten fanns i elektronisk form och andra delar i pappersform. Strukturen i akterna varierade och det var inte alltid enkelt att följa ett ärendes gång. Ibland var det svårt att hitta förvaltningsrättens domar i akten, och i journalanteckningarna var det ibland svårt att läsa ut när domen hade kommit in till förvaltningen. I Håbo t.ex. registrerades domarna under rubriken "Beslut om bistånd", vilket är direkt missvisande. Det hade varit lämpligare att som rubrik ange t.ex. "dom från förvaltningsrätten".

4.3 Överklagandeärende

Ett sätt att dokumentera överklaganden som kommer in till en förvaltning och de handläggningsåtgärder som vidtas i samband med överklagandet är att, som två av förvaltningarna gjorde, öppna ett nytt "överklagandeärende" när den enskilde överklagar ett beslut från nämnden. I det ärendet dokumenteras de åtgärder som vidtas av förvaltningen till dess att domstolens dom med anledning av överklagandet kommer in till förvaltningen. Därefter avslutas ärendet. Om domstolen förordnar om t.ex. vidare utredning eller upphäver förvaltningens beslut dokumenteras dessa handläggningsåtgärder i det ursprungliga ärendet om försörjningsstöd.

Genom en sådan hantering var det mycket enkelt att följa förvaltningens handläggning i samband med den enskildes överklagande. Det framgick tydligt i journalen vilka beslut som hade överklagats och det var enkelt att se vilka åtgärder som förvaltningen hade vidtagit med anledning av överklagandet.

4.4 Rättidsprövning

Om den enskilde är missnöjd med nämndens beslut om ekonomiskt bistånd kan han eller hon överklaga beslutet. Ett överklagande ska ges in till nämnden inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet. (23 § FL) Nämnden ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid (s.k. rättidsprövning). Om skrivelsen har kommit in för sent ska nämnden enligt huvudregeln i 24 § första stycket FL avvisa den. Beslutet kan tecknas på skrivelsen eller sättas upp som ett beslut i en särskild handling. Oavsett på vilket sätt det görs ska den klagande underrättas om beslutet och få en överklagandehänvisning.

I alla ärenden som granskades har myndigheterna prövat och dokumenterat om överklagandet har kommit in i rätt tid. Det momentet i handläggningen förefaller rent generellt fungera mycket väl. Endast i ett fåtal ärenden noterades att nämnden bedömde att överklagandet hade kommit in för sent. I nästan alla de fallen fattade myndigheten ett formellt avvisningsbeslut. I ett ärende gjordes det endast en notering om att överklagandet inte hade kommit in i rätt tid. Nämnden skulle i det fallet ha fattat ett beslut i saken.

Den prövning som den beslutande nämnden ska göra i samband med ett överklagande är alltså enbart om överklagandet har kommit in i rätt tid eller inte. Det finns dock andra förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett överklagande ska kunna tas upp till prövning, t.ex. den som klagat är part i ärendet. Vidare kan det finnas brister i ett överklagande som måste avhjälpas innan domstolen kan avgöra sakfrågan. Dessa frågor är dock inte något som nämnden ska ta ställning till utan det är frågor som domstolen ska bedöma (se t.ex. JO 1998/99 s. 436, dnr 160-1997).

Ibland är det inte helt enkelt att avgöra om en skrivelse som kommer in till en förvaltning är ett överklagande eller inte. JO har tidigare uttalat att det brukar vara tillräckligt att en part får anses begära en annan utgång än den som beslutet innehåller för att skriften ska uppfattas som en klagoskrift. Om det finns någon tveksamhet om skriftens egentliga syfte bör beslutsmyndigheten, innan skriften överlämnas till domstolen, dock underrätta klaganden om åtgärden (se JO 1999/00 s. 188, dnr 1790-1998). För att den enskilde inte ska fråntas sin rätt att få sin sak prövad av domstol bör den beslutande myndigheten vara generös i sin tolkning av om en skrivelse är ett överklagande eller inte. Det ankommer sedan på domstolen att avgöra om det finns några brister i skrivelsen.

Vid granskningen uppmärksammades ett ärende där handläggaren ansåg att den enskildes överklagande var ofullständigt. Handläggaren skrev då ett brev till den enskilde och informerade om hur överklagandet behövde förtydligas. Handläggaren uppmanade därefter den enskilde att skriva ett nytt överklagande och skicka det till förvaltningen så snart som möjligt. I det här fallet framgick det dock av akten att förvaltningen inte väntade in någon komplettering från den enskilde utan lämnade över överklagandet till förvaltningsrätten. Den enskilde drabbades alltså inte negativt av handläggarens brev. Jag vill återigen framhålla att socialförvaltningen inte ska ta ställning till om överklagandet behöver kompletteras utan det ankommer på domstolen att avgöra om överklagandet innehåller några brister. Handläggarens hantering, även om den skedde av välvilja gentemot den enskilde, var alltså inte korrekt.

4.5 Omprövning

En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, och om beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, om inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte ska gälla (27 § FL).

Genom att ompröva och ändra uppenbart felaktiga beslut undgår man den fördröjning av handläggningen som en prövning i högre instans alltid medför och förfarandet är också mindre kostsamt. Bestämmelsen om omprövning tar sikte på helt klara fall och ska endast tillämpas om omprövningen kan ske direkt utan någon tidskrävande utredning och prövningen inte drabbar någon enskild part. Det är alltså snarast fråga om en undantagsregel.

Syftet med bestämmelsen om omprövning är således inte att beslutsmyndigheten på nytt ska göra en ingående granskning av ärendet. Vid ett överklagande räcker det som regel att myndigheten läser igenom klagandens skrivelse och det överklagade beslutet. I allmänhet är det bara om genomläsningen visar att utgången med största sannolikhet bör vara en annan som myndigheten behöver granska ärendet närmare. Det finns alltså inte någon skyldighet att göra en ny grundlig prövning av varje ärende där beslutet överklagats (prop. 1985/86:80 s. 78 f). Skälet till det är bl.a. att ett överklagande inte ska riskera att bli liggande hos myndigheten i avvaktan på en ny fullständig omprövning.

En vanlig situation som kan leda till att ett beslut omprövas har JO behandlat i ett tidigare ärende (JO 2004/05 s. 282, dnr. 1475-2003). En socialnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd på grund av att den enskilde inte hade kommit in med begärda handlingar. När handlingarna kort därefter kom in borde nämnden enligt JO ha tagit ställning till om beslutet skulle omprövas. JO kritiserade nämnden för att den dröjde med att göra detta.

I de ärendeslag som nu granskades noterades inte några beslut där förvaltningen efter omprövning hade ändrat sitt beslut helt till den enskildes fördel. Jag vill framhålla att om en sådan ändring görs faller den enskildes överklagande (28 § FL). Vid granskningen noterades däremot flera ärenden där förvaltningen efter omprövning ändrade en del av beslutet till den enskildes fördel. I dessa ärenden överlämnades sedan resterande del av överklagandet till förvaltningsrätten.

Nämndens ställningstagande till omprövningen ska ske direkt efter det att överklagandet har kommit in till myndigheten. En myndighet bör ta ställning till om beslutet ska omprövas innan rättidsprövningen görs. Anledningen till det är just att ett överklagande förfaller om myndigheten kommer fram till att ett beslut ska omprövas till den klagandes fördel. Myndighetens

ställningstagande till om beslutet ska omprövas får inte fördröja handläggningen av överklagandet.

Överlag hanterades omprövningarna i de granskade ärendena skyndsamt och det noterades endast ett fåtal fall där omprövningen drog ut på tiden.

Vid en förvaltning använde sig myndigheten av en standardformulering som skäl för att inte ompröva ett beslut, nämligen att ”inget nytt har tillkommit i ärendet som föranleder ändring av tidigare beslut”. Av den tillämpliga bestämmelsen, 27 § FL, framgår att en myndighet ska ändra ett beslut som är uppenbart oriktigt ”på grund av nya omständigheter eller *av någon annan anledning*”. Den formulering som användes i det här fallet var alltså inte korrekt och ger ett intryck av att förvaltningen kontrollerat endast om det återopats någon ny omständighet i sak men inte har tagit ställning till om det har funnits något annat skäl som kan leda till att beslutet framstår som uppenbart oriktigt och därför borde ändras.

4.6 Överlämnande av överklagande

Tiden

Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten lämna över överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet (25 § FL). Det anges inte i FL inom vilken tid beslutsmyndigheten ska överlämna överklagandet. Det ligger i sakens natur att överlämnandet måste ske utan dröjsmål. Det allmänna kravet i 7 § FL på skyndsamhet gäller även här. JO har vid flera tillfällen uttalat att överlämnandet i normalfallet bör ske inom en vecka och har kritiserat myndigheter som har dröjt för länge med att lämna över överklagandet (se t.ex. JO 2014/15 s. 435, dnr 6620-2012, och JO:s beslut den 26 oktober 2011, dnr 889-2011).

Förvaltningarna var väl medvetna om att ett överlämnande till förvaltningsrätten ska ske utan dröjsmål och överlag gjordes detta med skyndsamhet. Vid granskningen noterades dock att det i några fall dröjde så länge som drygt fyra veckor innan myndigheten överlämnade överklagandet till förvaltningsrätten. Det är givetvis inte acceptabelt. De arbetsmoment som en myndighet ska vidta när ett överklagande kommer in är inte särskilt komplicerade eller tidskrävande och varje myndighet måste ha välfungerade rutiner så att ett överklagande alltid hanteras med den skyndsamhet som krävs.

Överlämnandeskrivelse

De förvaltningar som inspekterades använde sig av en särskild skrivelse som skickades till förvaltningsrätten tillsammans med överklagandet och övriga handlingar i akten. Förvaltningarnas skrivelser var utformade på olika sätt men innehöll i stort sett samma information. De flesta skrivelser var tydliga

och innehöll relevant information om ärendet. Viktiga uppgifter som alltid bör finnas med i skrivelsen till förvaltningsrätten är information om:

- det överklagade beslutet (datum för beslutet)
- vem som är klagande
- överklagandet har kommit in i rätt tid
- ställningstagande till eventuell omprövning
- vilka bilagor som bifogas

Utöver att ange dessa uppgifter förekom det att någon förvaltning i korthet redogjorde för sakfrågan och någon som yttrade sig över överklagandet. Jag vill här peka på att det inte finns någon skyldighet för den beslutande myndigheten att upprätta ett eget yttrande i samband med att ett överklagande lämnas till domstolen. Det kan ibland vara en fördel om myndigheten bifogar ett eget yttrande, men arbetet med att upprätta ett sådant får inte fördröja överlämnandet av överklagandet till domstolen. Om den beslutande myndigheten vill avge ett yttrande till domstolen, men inte har möjlighet att göra det med sådan skyndsamhet som krävs, kan myndigheten t.ex. i samband med överlämnandet meddela domstolen sin avsikt att komma in med ett eget yttrande. Det blir sedan en fråga för domstolen att, om domstolen anser det nödvändigt, fastställa en tid då beslutsmyndighetens yttrande ska ha kommit in till domstolen (se t.ex. JO 2003/04 s. 179, dnr 2567-2001).

Handlingar som ska bifogas

Myndigheten ska överlämna alla handlingar i ärendet till förvaltningsrätten. Vid granskningen noterades att detta ibland förbisågs och förvaltningsrätten var då tvungen att begära in handlingarna från förvaltningen. Det är naturligtvis viktigt att allt material i ärendet överlämnas så att handläggningen i domstol inte drar ut på tiden av den anledningen.

4.7 Nytt beslut när ärendet är föremål för domstolens prövning

En fråga som aktualiseras i samband med ett överklagande är om beslutsmyndigheten kan återkalla eller ändra sitt beslut efter det att överklagandet har vidarebefordrats till domstolen. Samma fråga skulle då kunna bli föremål för behandling i två olika instanser samtidigt, s.k. litispensens. Problemet kan bara uppstå om det aktuella beslutet saknar negativ rättskraft (beslutet är orubbligt). En myndighets avslagsbeslut saknar negativ rättskraft vilket innebär att en sökande kan återkomma med en ny framställning i samma sak som bifalls av myndigheten utan hänsyn till det tidigare avslagsbeslutet.

När det gäller frågan om myndigheten kan ändra sitt ursprungliga beslut trots att saken är föremål för domstolens prövning är huvudregeln att

myndigheten inte får ompröva sitt beslut. Den beslutande myndigheten skiljs från vidare befattning med ärendet och prövningen övertas i stället av domstolen. Det måste i princip anses olämpligt om samma fråga skulle kunna handläggas parallellt i bägge instanserna med risk för olika utgångar. Om beslutsmyndigheten skulle kunna ompröva sitt beslut även efter att det har överklagats finns också en risk för att myndigheten först i samband med ett överklagande underkastar saken en seriös behandling (se JO 1972 s. 293). Det kan dock inte bortses från att det kan finnas beaktansvärda skäl som talar för en omprövningsmöjlighet även i en litispendsituation. Om ett beslut från början uppenbarligen var oriktigt är det en fördel för den enskilde om beslutsmyndigheten kan korrigera det omedelbart när felet upptäcks. Det kan också vara angeläget med en snabb ändring till den enskildes förmån om det har kommit fram nya omständigheter.

I ett beslut som rörde försäkringskassan behandlade JO frågan om litispens (JO 2010/11 s. 458, dnr 4257-2007). Försäkringskassan hade fattat ett nytt beslut om sjukersättning trots att frågan om ersättningen var föremål för prövning i länsrätten. JO uttalade att det är angeläget att den som ansöker om förmånen och uppfyller kraven för en sådan ersättning så snabbt och enkelt som möjligt kan få sin ansökan prövad och godkänd. Försäkringskassan måste därför göra en ny bedömning av en ny ansökan oavsett om ett tidigare avslagsbeslut har överklagats till domstol. Om försäkringskassan då anser att den sökande uppfyller kraven för sjukersättning bör kassan vara oförhindrad att bifalla den nya ansökan. JO uttalade alltså ingen kritik mot myndigheten för att den prövade och biföll en ansökan om sjukersättning. Däremot borde myndigheten ha meddelat länsrätten vilka åtgärder den hade vidtagit. Samma resonemang som ovan bör kunna tillämpas när det gäller ansökningar om ekonomiskt bistånd.

Vid inspektionerna noterades ett fåtal exempel på att myndigheten omprövat sitt avslagsbeslut sedan den enskilde överklagat beslutet till förvaltningsrätten:

I Håbo kommun noterades två ärenden där nämnden, sedan den enskilde hade överklagat nämndens beslut, meddelade nya beslut. I det ena fallet hade den enskilde kommit in med ett nytt läkarintyg till nämnden. Nämnden bedömde att intyget styrkte den enskildes arbetsoförmåga och att han därför var berättigad till försörjningsstöd. Nämnden dröjde sedan med att underrätta förvaltningsrätten om det nya beslutet, vilket borde ha skett omgående.

I det andra fallet kom nämnden först fram till att det inte fanns skäl att ompröva sitt beslut efter det att den enskilde hade överklagat det. Drygt en och en halv månad senare fattade nämnden dock ett omprövningsbeslut till fördel för den enskilde och beviljade honom viss ersättning. Det framgick inte av dokumentationen att nämnden informerade förvaltningsrätten om det nya beslutet. Förvaltningsrätten biföll senare den enskildes överklagande på

så sätt att den enskilde förklarades ha rätt till ekonomiskt bistånd med ett visst belopp. Detta belopp var lägre än det som nämnden tidigare hade beslutat om. Nämnden kom slutligen fram till att förvaltningsrättens dom skulle verkställas. Detta tycks ha inneburit att den enskilde fick ersättning för samma sak två gånger. Det är svårbegripligt hur nämnden kunnat komma fram till den bedömningen. Exemplet visar hur viktigt det är att socialförvaltningen omedelbart meddelar förvaltningsrätten om det nya beslutet så att det inte fattas två parallella beslut i samma sak.

I ett ärende som prövades av Västerås kommun, som rörde bistånd till hyreskostnad, överklagade den enskilde nämndens beslut. I yttrandet till förvaltningsrätten uppgav nämnden att det inte fanns skäl att ompröva beslutet men att en viss del av hyreskostnaden kunde godtas som skälig. Sedan överklagandet hade överlämnats till domstolen beslutade nämnden att ompröva sitt beslut och beviljade bistånd till en del av hyreskostnaden. Det framgick inte av dokumentationen att förvaltningen underrättat förvaltningsrätten om detta. Förvaltningsrätten avgjorde målet efter ca sex månader och biföll överklagandet på så sätt att rätten beviljade bistånd med det belopp som nämnden hade ansett vara skälig hyreskostnad. Eftersom nämnden redan hade betalat ut det belopp som förvaltningsrätten hade förordnat ”verkställdes” inte domstolens dom. Även detta exempel visar vikten av att socialnämnden informerar förvaltningsrätten. Det är givetvis inte tillfredsställande att en process pågår i onödan vid domstolen.

5. Verkställighet av domar

5.1 Beslut om bistånd gäller omedelbart

Det framgår av 16 kap. 3 § andra stycket SoL att ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § samma lag gäller omedelbart. Med detta menas inte endast att beslutet är verkställbart utan också att det ska verkställas omedelbart. Om socialnämnden avslår den enskildes ansökan och beslutet överklagas till förvaltningsrätten kan dock domstolen vid bifall förordna om att domen ska verkställas först sedan den har vunnit laga kraft.

Det finns inte någon tidsgräns inom vilken en förvaltning måste fatta ett nytt beslut eller vidta åtgärder efter det att en förvaltningsrätt har upphävt ett beslut och återförvisat ett ärende till nämnden för ny handläggning. Det ligger dock i sakens natur att åtgärder ska vidtas i nära anslutning till att domen har meddelats.

5.2 Domstolen bifaller den enskildes överklagande

Om domstolen bifaller den enskildes överklagande ska nämnden omedelbart verkställa det som domstolen har beslutat om inte nämnden överklagar

domen och samtidigt begär inhibition. Vid verkställigheten ska nämnden inte göra någon ny prövning i sak och verkställigheten ska ske i enlighet med domslutets ordalydelse.

I de granskade ärendena hade förvaltningen verkställt domstolarnas domar skyndsamt utom i ett fall då det uppmärksammades att en dom från augusti 2015 inte hade blivit verkställd överhuvudtaget. Förvaltningsrätten hade i domen bifallit en ansökan om försörjningsstöd för en viss månad. Den enskilde hade flyttat till en annan stadsdel efter det att domen hade meddelats och i samband med att ärendet flyttades till den nya stadsdelen blev domen inte verkställd. Förvaltningen förklarade att man skyndsamt skulle att vidta åtgärder för att verkställa domen.

JO har många gånger kritiserat myndigheter som har dröjt med att verkställa en domstols dom. I t.ex. ett beslut från den 13 januari 2016, dnr 2150-2015, fick en stadsdelsnämnd i Stockholms kommun kritik för dröjsmål med att verkställa en förvaltningsrätts dom om bistånd till bostad. I det ärendet dröjde det mer än fem månader från förvaltningsrättens dom till dess att nämnden lämnade ett erbjudande om bostad till den enskilde. I det ärende som uppmärksammades vid inspektionen hade domen meddelats cirka en månad före inspektionstillfället. Även om orsaken i det fallet var ett rent förbiseende är det ändå allvarligt att en enskild som har rätt till ett visst ekonomiskt bistånd inte hade fått det utbetalt under så lång tid. När det är fråga om en ren utbetalning bör det kunna ske omgående.

5.3 Domstolen upphäver socialnämndens beslut och återförvisar ärendet för ny prövning

Om förvaltningsrätten helt eller delvis upphäver ett beslut om ekonomiskt bistånd och återförvisar ärendet till nämnden för ny prövning innebär det att den enskildes ansökan kvarstår obesvarad i den upphävda delen. Nämnden ska i ett sådant fall utan dröjsmål fatta ett nytt beslut enligt 4 kap. 1 § SoL utifrån domstolens anvisningar. Om det nya beslutet innebär att den enskildes ansökan inte bifalls fullt ut har han eller hon rätt att överklaga detta.

Vid granskningen noterades att förvaltningarna som regel skyndsamt vidtog åtgärder i de fall där domstolen hade upphävt nämndens beslut och återförvisat ärendet till nämnden för ny prövning. I några fall dröjde dock väl lång tid innan åtgärder vidtogs. I ett ärende hade nämnden avslagit en ansökan om bistånd på grund att den sökande bedömdes vara gift och makar är försörjningsskyldiga gentemot varandra. Förvaltningsrätten upphävde beslutet och återförvisade ärendet till nämnden för ny prövning. I det ärendet dröjde det mer än tre månader från domstolens beslut till dess förvaltningen vidtog den första utredningsåtgärden.

I ett annat ärende som handlade om bistånd till hyra och uppehälle dröjde det sex månader från att det att förvaltningsrätten hade meddelat dom till dess att förvaltningen agerade.

I ännu ett ärende hade en man fått avslag på ansökan om försörjningsstöd på grund av att han hade fått en insättning på sitt bankkonto. Domstolen beslutade den 13 februari 2015 att upphäva nämndens beslut och återförvisa målet till nämnden för ny handläggning och beslut. I domskälen antecknades att förvaltningen skulle vidta vissa utredningsåtgärder. Det dröjde ända till maj 2015 innan förvaltningen aktualiserade ett nytt ärende och vidtog den första åtgärden. Nästa notering gjordes den 20 augusti 2015 då förvaltningen beslutade att ”avsluta utredningen med bifall”. Efter inspektionen kunde förvaltningen konstatera att ärendet inte hade hanterats korrekt och att det av misstag hade avslutats med ett bifallsbeslut.

Underlåtenhet att meddela ett nytt beslut

I ett fall noterades att nämnden inte meddelade något nytt beslut efter domstolens återförvisning.

En socialnämnd hade avslagit ansökan om bistånd till möbler. Förvaltningsrätten upphävde beslutet och återförvisade målet för fortsatt utredning och nytt beslut. Förvaltningen begärde att den sökande skulle komma in med ytterligare uppgifter. När den sökande inte kommit in med de handlingar som begärts, avslutades ärendet utan åtgärd. Något nytt beslut om att avslå ansökan fattades inte.

Det är naturligtvis inte godtagbart att en myndighet som behandlar framställningar från enskilda underlåter att meddela ett beslut när en domstol har upphävt myndighetens beslut och återförvisat ärendet till nämnden. På grund av att nämnden inte meddelade något nytt beslut fick den enskilde inte sin sak prövad.

Fördröjd handläggning på grund av utebliven svarstid

I ett annat ärende fördröjdes handläggningen på grund av nämndens åtgärder.

Ärendet gällde bistånd till tandvårdskostnad. Förvaltningsrätten upphävde nämndens beslut och återförvisade ärendet för ny prövning i maj 2014. Förvaltningsrätten ansåg att frågan skulle utredas och prövas av nämnden på nytt. Förvaltningen skickade ett brev till den sökande den 21 maj 2014 och bad henne att komma in med ytterligare underlag till sin ansökan. I brevet angavs inte inom vilken tid hon skulle komma in med handlingarna. Den 24 juni 2014 hade några handlingar inte skickats in och nämnden avslog ansökan med motiveringen att den sökande inte hade medverkat till utredningen. Den sökande kom sedan in med kompletterande handlingar och begärde omprövning av beslutet. Nämnden avslog hennes begäran den 15 juli 2014 och hon överklagade beslutet en dryg vecka senare. Det finns ingen

notering om att förvaltningen överlämnade överklagandet till förvaltningsrätten. Förvaltningen tog istället kontakt med henne och diskuterade hennes ansökan. Efter viss diskussion beslutade nämnden den 27 augusti 2014 att ompröva beslutet och bevilja det sökta biståndet.

Eftersom nämnden inte hade angett någon svarstid när den begärde kompletterande uppgifter från den enskilde var det inte korrekt att avslå hennes ansökan. Det är en grundläggande princip att en myndighet ska ange inom vilken tid en viss åtgärd ska vara vidtagen och även ange vad som annars kan förväntas bli konsekvensen. Först när svarstiden har passerat kan myndigheten vidta åtgärder.

Endast en del av den enskildes ansökan bifalls

När förvaltningsrätten hade upphävt nämndens beslut och återförvisat saken till nämnden för förnyad prövning förekom det att nämnden vid sin nya prövning kom fram till att en del av den enskildes ansökan om bistånd skulle bifallas men avslås i en annan del. I ett sådant fall hade nämnden fattat två separata beslut, dels ett beslut om att avslå ansökan om bistånd till hyra och dels ett beslut om att bifalla ansökan om bistånd till uppehälle. Det framgick inte av besluten att de hade samband med varandra. I ett annat fall hade nämnden återförvisat ett ärende som gällde bistånd till hyra. Nämnden kom fram till att ansökan om bistånd för första hälften av månaden skulle avslås men bifallas för den senare delen av månaden. Även i det fallet fattades två separata beslut, ett beslut om avslag och ett beslut om bifall.

Såvitt kom fram vid diskussionen med förvaltningens företrädare fattades två beslut därför att det var problematiskt att i förvaltningens datasystem fatta ett beslut om att delvis avslå en ansökan. Med den utgångspunkten behöver således två beslut fattas. Det kan dock vara svårt för den enskilde att förstå handläggningen i ett sådant fall men även för en tillsynsmyndighet eller en domstol kan uppdelningen av beslutet leda till osäkerhet om vilket beslut nämnden har fattat. Om beslutet dels upp i två eller fler beslut är det därför angeläget att handläggaren vinnlägger sig om att utforma besluten på ett tydligt sätt. Ett minimikrav är därvid av att det av beslutet framgår att det har samband med ett annat beslut. För egen del anser jag dock att det är att föredra att nämnden fattar ett beslut om att delvis avslå och delvis bifalla en ansökan.

Beslut med stöd av 27 § FL

En nämnd meddelade regelmässigt nya beslut med stöd av 27 § FL när ett ärende återkom till nämnden efter domstolsprövning. Bestämmelsen i förvaltningslagen reglerar myndigheters skyldighet att ändra sina egna beslut om de är uppenbart oriktiga av någon anledning. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig när en myndighet ska fatta ett helt nytt beslut eller när en domstols dom ska verkställas. Om ett nytt beslut om bistånd ska meddelas ska det göras utifrån tillämpliga bestämmelser i socialtjänstlagen. Är det fråga om en

ren verkställighet behöver myndigheten inte meddela något nytt beslut utan endast dokumentera att domstolens dom verkställts.

5.4 Begäran om inhibition

Om socialnämnden överklagar en förvaltningsrätts dom hos kammarrätten kan nämnden begära att förvaltningsrätts dom inte ska gälla omedelbart (inhibition).

Som regel kan socialnämnden då avvakta med verkställigheten av förvaltningsrätts dom till dess att kammarrätten har prövat frågan om inhibition. JO har dock tidigare betonat att enbart den omständigheten att en nämnd har ansökt om inhibition inte automatiskt befriar nämnden från att vidta de åtgärder som föreskrivs i domslutet (JO 1997/98 s. 321, dnr 3327-1994). En socialnämnd måste, även om den är part i ett biståndsmål, iakttå sina skyldigheter enligt socialtjänstlagen och förhålla sig till dessa också i rättegången. Det innebär att en socialnämnd inte kan skjuta upp verkställigheten av en dom genom att slentrianmässigt begära inhibition av alla domar som går nämnden emot. Om det t.ex. framgår av domen att den biståndssökande befinner sig i en akut nödsituation kan en socialnämnd vara skyldig att följa domen även om inhibition har begärts. Nämnden måste utifrån omständigheterna i det enskilda fallet bedöma vad som åligger nämnden att göra enligt socialtjänstlagen och den meddelade domen.

Om nämnden överklagar förvaltningsrätts dom men inte begär inhibition får nämnden inte vänta med att verkställa domen i avvaktan på kammarrätts ställningstagande. Nämnden måste alltså vidta de åtgärder som följer av domen oavsett om nämnden anser att domen är felaktig i något avseende. Det har inte någon betydelse för nämndens skyldighet att verkställa domen om det är frågan om en akut nödsituation eller inte. (Se t.ex. JO:s beslut den 28 september 2009, dnr 4828-2008.)

Vid granskningen noterades endast ett ärende där socialnämnden överklagade en dom från förvaltningsrätten. Saken rörde bistånd till kostnad för medlemskap i ett författarförbund och socialnämnden bedömde att förbundet snarare var att betrakta som en intresseorganisation varför kostnaden inte skulle ingå inom ramen för en skälig levnadsnivå. Förvaltningsrätten delade inte nämndens bedömning och biföll överklagandet samt beviljade det sökta biståndet. Nämnden överklagade sedan domen till kammarrätten. Samtidigt framställde nämnden ett yrkande om inhibition. Sedan kammarrätten beslutat att inte meddela prövningstillstånd verkställde myndigheten förvaltningsrätts beslut omedelbart.

Jag vill i detta sammanhang påpeka att när en socialnämnd har för avsikt att begära inhibition ska ett sådant yrkande framställas i direkt anslutning till att den aktuella domen meddelades. JO har uttalat kritik mot socialnämnder som

har dröjt med att överklaga en förvaltningsrätts dom och samtidigt begärt inhibition (se t.ex. JO 1997/98 s. 324, dnr 4808-1996). Om nämnden dröjer med att överklaga domen kan det ifrågasättas om nämnden kan avvakta med att verkställa domen. I ovanstående ärende meddelade förvaltningsrätten sin dom den 20 december 2014 och nämnden överklagade domen den 2 januari 2015. Det dröjde alltså nästan två veckor innan domen överklagades och nämnden begärde inhibition. Det är inte tillfredsställande.

6. Sammanfattning

Den genomförda undersökningen föranleddes av att JO under en tid i ett antal ärenden fann skäl anledning att befara att socialnämnderna hade bristande rutiner när det gällde handläggningen av överklaganden och verkställighet av domar. Undersökningen har avsett dessa frågor men har begränsats till ärenden som rör försörjningsstöd.

Det har under undersökningen kunnat konstateras att det i några fall har dröjt väl lång tid innan ett överklagande efter rättidsprövning har vidarebefordrats till förvaltningsrätten och att det i några fall dröjt för lång tid innan en dom om försörjningsstöd har verkställts. I det stora flertalet fall kan dock konstateras att socialnämnden snabbt överlämnar ett överklagande. Jag kan också se att domar om försörjningsstöd i huvudsak verkställs utan dröjsmål.

JO:s granskning har varit begränsad till några socialnämnder i eller i närheten av Stockholm. I och för sig kan man inte dra för långtgående slutsatser av undersökningen. Resultatet visar dock inte att det finns något behov av att nu fortsätta granskningen till att omfatta ytterligare socialnämnder.

Med de uttalanden som framgår av ovanstående avslutar jag ärendena.