

Juridiska institutionen  
Juristprogrammet vid Göteborgs universitet  
Examensarbete höstterminen 2016, 30 hp

# **Det processuella rättsskyddet i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen**

– om den enskildes tillträde till allmän förvaltningsdomstol

Tina Jiahlin

Handledare: Moa Bladini  
Examinator: Anna Wallerman



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**HANDELSHÖGSKOLAN**

# Sammanfattning

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen har beskrivits som samhällets yttersta skyddsnät. Förvaltningsdomstolarna i Sverige har som huvudsaklig uppgift att kontrollera att besluten inom den offentliga förvaltningen blir materiellt korrekta. Ett formellt och faktiskt tillträde till domstol för var och en på likvärdiga grunder påfordras för att säkerställa att medborgarna tillhandahålls materiellt korrekta beslut.

Rätten att få tillträde till domstol har upprepade gånger varit föremål för prövning inför Europadomstolen och så sent som år 2009 i målet *Mendel mot Sverige*, hittades brister i det svenska systemet. Bristerna i det processuella rättsskyddet ansågs enligt Europadomstolen utgöras av att den enskilde inte hade garanterats ett effektivt och praktiskt tillträde till domstol.

Föreliggande uppsats undersöker om tillträde till domstol garanteras i förhållande till olika beslutstyper som fattas inom ramen för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Vid de beslutstyper där det inte går att avgöra om tillträde till domstol garanteras anses det föreligga en brist i det processuella rättsskyddet. Bristerna har identifierats på två olika nivåer – formella brister och faktiska brister.

De formella bristerna tar sikte på situationer där det inte går att fastställa huruvida domstolsprövning i förhållande till beslutstypen hade kunnat erhållas. Detta är en brist som beror på att tillträde förhindras till följd av gällande rätt. Problematiken förekommer här vid förelägganden innan ett ärendes anhängiggörande och vid förelägganden i beslutsmotiveringar. Dessa beslut benämns inom socialtjänstens verksamhet som ”rådrumsbeslut”. Vidare uppkommer vissa problem vid berednings- och verkställighetsbeslut som, precis som vid förelägganden, kan medföra långtgående verkningar för den enskilde.

De faktiska bristerna tar sikte på situationer där tillträdet till domstol är svårtillgängligt till följd av bland annat avsaknad av besvärshänvisning, handläggningstider hos domstolarna och beslutets karaktär. Eventuella kunskapsbrister eller oförmågor hos den enskilde ska avhjälpas genom ett korrekt beslutsfattande, besvärshänvisning och övrig nödvändig information från socialnämnden. I vissa fall har dock detta visat sig brista i omfattande mån. Problematiken uppkommer bland annat vid partiella bifalls- och avslagsbeslut samt vid beslut om ekonomiskt bistånd i så kallade akuta nödsituationer. I det sistnämnda fallet existerar i princip inget faktiskt tillträde till domstol.

# Innehållsförteckning

Förkortningar.....	5
1 Inledning.....	6
1.1 Bakgrund .....	6
1.2 Syfte och frågeställningar.....	8
1.3 Material och metod.....	9
1.4 Avgränsning .....	12
1.5 Disposition.....	14
2 Grundläggande utgångspunkter för den enskildes tillträde till domstol.....	15
2.1 Inledning.....	15
2.2 Bakgrund .....	15
2.2.1 Europakonventionen.....	15
2.2.2 Europakonventionen i det svenska systemet .....	16
2.3 Tillträde till allmän förvaltningsdomstol i Sverige .....	18
2.3.1 Sakprövningsförutsättningar .....	18
2.3.2 Förvaltningsbeslutet .....	19
2.3.3 Förvaltningsbeslutets överklagbarhet.....	21
2.3.3.1 Beslut på beredningsstadiet.....	22
2.3.3.2 Beslut på verkställighetsstadiet .....	24
2.3.3.3 Sammanfattande diskussion kring samtliga beslutstyper .....	25
2.3.4 Onyttiga förvaltningsbesvär .....	26
2.3.5 Vikten av överklagandehänvisning .....	27
2.4 Slutsatser .....	28
3 Introduktion till det ekonomiska biståndet.....	30
3.1 Inledning.....	30
3.2 Grundläggande värden för socialnämndernas verksamhet.....	30
3.3 Det ekonomiska biståndets beståndsdelar .....	30
3.4 Handlägningsförfarandet i ärenden om ekonomiskt bistånd .....	31
3.5 Sammanfattning.....	34
4 Tillträdet till domstol i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen .....	35
4.1 Inledning.....	35
4.2 Allmänt om överklaganderätten .....	35
4.3 Förelägganden och beredningsbeslut .....	35
4.3.1 Föreläggande innan ärendets anhängiggörande .....	36
4.3.2 Föreläggande för enskild i beslutsmotiveringar .....	40
4.3.3 Beredningsbeslut under handlägningsprocessen.....	42
4.3.4 Sammanfattning.....	46
4.4 Partiellt bifalls- och avslagsbeslut .....	47
4.4.1 Allmänt.....	47
4.4.2 Ansökningsblanketter .....	48
4.4.3 Normberäkning.....	49
4.4.4 Besvärshänvisning .....	52
4.4.5 Sammanfattning.....	54
4.5 Onyttiga besvär vid slutliga beslut .....	54

4.5.1 Beslut avseende försörjningsstödet .....	54
4.5.2 Beslut avseende behovsposter inom livsföring i övrigt .....	55
4.5.3 Domstolens hantering av onyttiga besvär i andra sällsynta fall .....	55
4.5.4 Sammantagen diskussion .....	56
4.5.5 Sammanfattning.....	56
4.6 Beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation .....	57
4.6.1 Det akuta biståndets överklagbarhet.....	57
4.6.2 Muntlig handläggning och besvärshänvisning .....	58
4.6.3 Onyttigt besvär i akuta nödsituationer.....	60
4.6.4 Sammanfattning.....	61
4.7 Verkställighetsbeslut .....	61
4.7.1 Rekvisitionsbeslutets överklagbarhet .....	61
4.7.2 Besvärshänvisning .....	63
4.7.3 Onyttigt besvär vid rekvisitionsbeslut.....	64
4.7.4 Sammanfattning.....	65
4.8 Slutsatser .....	65
5 Konklusioner och de lege ferenda-resonemang .....	67
5.1 Inledning.....	67
5.2 Identifierade brister i det processuella rättsskyddet .....	67
5.2.1 Formella brister .....	67
5.2.2 Faktiska brister .....	69
5.3 De lege ferenda.....	70
5.4 Avslutande synpunkter .....	72
Käll- och litteraturförteckning .....	73
Offentligt tryck.....	73
Propositioner .....	73
Statens offentliga utredningar .....	73
Departementsserien .....	73
Litteratur.....	73
Publikationer .....	75
Elektroniska källor .....	75
Rättsfallsregister .....	77
Europadomstolen.....	77
Högsta förvaltningsdomstolen.....	77
Kammarrätterna.....	78
Förvaltningsrätterna.....	78
Justitieombudsmannen .....	78
Bilaga 1 Ansökningsblanketter .....	79
Bilaga 2 Tabell över resultatet från enkätundersökningen.....	85
Bilaga 3 Motiveringar i enkätundersökningen .....	88
Bilaga 4 E-post med Förvaltningsrätten i Luleå.....	96

# Förkortningar

FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FR	Förvaltningsdomstol
JO	Justitieombudsmannen
KamR	Kammarrätt
KL	Kommunallag (1991:900)
RF	Regeringsform (1974:152)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
Prop.	Regeringens proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Under min sommar som handläggare för ekonomiskt bistånd<sup>1</sup> på en socialnämnd i Sverige mötte jag dagligen personer som var frustrerade över ett beslut som hade fattats på min arbetsplats. De förstod inte grunden för beslutet de hade fått och undrade vad som skulle hända framöver – de hade inga pengar kvar att inhandla matvaror för. ”Om du är missnöjd med beslutet får du överklaga det” blev min dagliga standardfras. Reaktionerna från socialnämndens klienter varierade – en del personer uppgav att de avsåg att överklaga, andra undrade vad det innebar att överklaga ett beslut.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen beskrivs ofta som samhällets yttersta skyddsnet.<sup>2</sup> Det innebär att de personer som ansöker om ekonomiskt bistånd i de allra flesta fall endast har socialnämndens försorg att förlita sig på. Under 2015 beräknades antalet mottagare av ekonomiskt bistånd uppgå till 415 500 personer i Sverige, men det finns prognoser som visar att antalet biståndsmottagare fram till 2020 kommer att öka.<sup>3</sup>

I ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan socialnämnden komma att fatta en mängd olika beslut<sup>4</sup>. Dessa kan förekomma på samtliga stadier i handläggningsförfarandet och kan gestaltas på flera olika sätt. Beslutstyperna varierar mellan allt från så kallade förelägganden innan ett ärendes anhängiggörande till verkställighetsbeslut som avgör utbetalningssättet av det ekonomiska biståndet. Därtill är en del förfaranden inom ramen för ekonomiskt bistånd präglade av muntlig handläggning i syfte att ett beslut ska kunna fattas så snart som möjligt. Framförallt gäller detta beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation.

Till följd av att ekonomiskt bistånd ska utgöra det yttersta skydds nätet i samhället är det viktigt att nämndernas beslut blir korrekta. För att förstärka beslutens riktighet utövar förvaltningsdomstolarna kontroll över förvaltningen, i vilken socialnämndernas verksamhet ingår.<sup>5</sup> Förvaltningsdomstolarnas huvudsakliga ändamål är att generera materiellt korrekta beslut.<sup>6</sup> Ett sätt att säkerställa att de av socialnämnden fattade besluten blir materiellt korrekta är att var och en på likvärdiga grunder kan erhålla tillträde till domstolsprövning. Därigenom kan beslutens riktighet kontrolleras.

Genom ratifikationen av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, hädanefter Europakonventionen, har Sverige förbundit sig att respektera de mänskliga rättigheterna däri. I artikel 6.1 i Europakonventionen stadgas det om rätten till rättvis rättegång. Genom målet *Golder mot Förenade Konungariket* tolkade Europadomstolen in under artikel 6.1 i Europakonventionen en rätt att få tillträde till domstol.<sup>7</sup> Vidare i fallet *Salesi mot Italien* från Europadomstolen tillerkändes artikel 6.1 i

<sup>1</sup> Med ekonomiskt bistånd i förevarande uppsats avses enbart det ekonomiska bistånd som utgår enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

<sup>2</sup> Prop. 2000/01:80, s. 91 och prop. 2015/16:136, s. 6.

<sup>3</sup> [http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikefteramne/ekonomiskt\\_bistand](http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikefteramne/ekonomiskt_bistand) [3 december 2016] och <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/m-oanmalda-hembesok-ska-minska-bidragfusk> [3 december 2016].

<sup>4</sup> Termen beslut har i förevarande uppsats getts en bredare definition, det vill säga myndigheternas förfaringssätt kan i vissa fall anses utgöra ett beslut.

<sup>5</sup> 1 § förvaltningslagen (1986:223), FL och Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, 2007, s. 3.

<sup>6</sup> Se Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, 2014, s. 150.

<sup>7</sup> *Golder mot Förenade Konungariket*, ansökan nr. 4451/70.

Europakonventionen tillämplighet i mål om ekonomiskt bistånd.<sup>8</sup> Av det sagda följer att, så som jag förstår det, enskilda vid missnöje över ett beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska garanteras tillträde till domstol.

Lagstiftaren har i frågan om tillträdet till domstol uttalat sig och anført bland annat att ”Utgångspunkten måste (...) vara att staten bär ansvaret för medborgarnas tillgång till verkningfulla sanktionsmedel. Möjligheten till process vid domstol är det mest betydelsefulla av de statliga tvistlösningsalternativen.”<sup>9</sup> och ”Domstolen står i den dömande verksamheten obunden från statsmakten i övrigt och skall tjäna som en yttersta garant för upprätthållandet av enskildas rättigheter också gentemot det allmänna.”<sup>10</sup>

Idén om tillträde till domstol har utvecklats inom Access to Justice-diskussionen. Termen ”Access to Justice” definieras av Mauro Cappelletti och Bryant Garth som ”(...) the system by which people may vindicate their rights and/or resolve their disputes under the general auspices of the state.”<sup>11</sup>. Välfärdsstatens framväxt har resulterat i att kravet på faktiskt tillträde till domstol har påtalats och erfordrats allt oftare.<sup>12</sup> Skillnad görs således numera på formellt tillträde till domstol och faktiskt<sup>13</sup> tillträde till domstol. Med formellt tillträde till domstol avses de fall där den enskilde inte kan utverka en domstolsprövning till följd av att gällande rätt inte tillåter det. Faktiskt tillträde till domstol tar sikte på situationer där tillträde till domstol garanteras enligt gällande rätt men förhindras eller omöjliggörs i praktiken av andra faktorer.

Inom ramarna för socialtjänstlagen tillerkänns beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen överklagbarhet i enlighet med vad som stipuleras i 16 kap. 3 § socialtjänstlagen. Följaktligen antyder lagstiftningen att den enskilde som får ett beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen vanligen borde erhålla formellt tillträde till domstol. Socialtjänstlagen kompletteras emellertid av 22 § förvaltningslagen, genom subsidiaritetsprincipen i 3 § första stycket förvaltningslagen. Härav följer att ”Ett beslut får överklagas (...) om beslutet kan överklagas”. Vad som kan överklagas definieras närmare i en spretig praxis från Högsta förvaltningsdomstolen.

Till följd av att det under handlägningsprocessen i ärenden om ekonomiskt bistånd fattas så många olika typer av beslut, är frågan om vad som utgör ett överklagbart beslut av relevans för att avgöra om beslutstyperna tillerkänns överklagbarhet. Exempelvis är överklagbarheten i enlighet med den etablerade praxis oklar i fråga om förelägganden, beredningsbeslut och verkställighetsbeslut. Det kan därför inte tas för givet att det formella tillträdet till domstol alltid existerar.

På senare tid talas det inom Access to Justice-diskussionen om barriärer eller hinder som gör tillträdet till domstol nästintill obefintligt.<sup>14</sup> En sådan barriär anses vara okunskap, det vill säga att människor inte är medvetna om sina rättigheter. Detta resulterar ofta i att de inte företar några åtgärder för att avhjälpa sin situation.<sup>15</sup> Gruppen mottagare av ekonomiskt

---

<sup>8</sup> *Salesi mot Italien*, ansökan nr. 13023/87.

<sup>9</sup> Prop. 2001/02:107, s. 20.

<sup>10</sup> Prop. 2001/02:107, s. 20-21.

<sup>11</sup> Cappelletti, Mauro & Garth, Bryant, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*. vol. 27 *Buffalo Law Review*, 1978, s. 182.

<sup>12</sup> Cappelletti & Garth 1978, s. 184-185.

<sup>13</sup> Praktiskt tillträde till domstol används i uppsatsen synonymt, båda termer används i förevarande uppsats.

<sup>14</sup> Sanderfur, Rebecca L., *Access to justice*, 2009, s. 12 ff.

<sup>15</sup> Sanderfur 2009, s. x.

bistånd består bland annat av personer födda utanför västvärlden och lågutbildade personer.<sup>16</sup> Majoriteten är arbetslösa men gruppen består av många med språkhinder och sociala hinder som gör att de inte kan arbeta, till följd av exempelvis missbruksproblematik eller andra funktionsnedsättningar.<sup>17</sup> Klientelet kan således sägas vara en utsatt grupp som sällan har förutsättningar att anlita ombud eller förstå sig på regelverket.

Ett sätt att göra människor medvetna om deras rättigheter är att sprida information. Socialnämnderna har en skyldighet att i enlighet med vad som framkommer i 21 § andra stycket förvaltningslagen tillhandahålla överklagandehänvisning vid beslutsfattande i syfte att informera enskilda om deras möjligheter att överklaga ett beslut. Brister det i överklagandehänvisningen är risken stor att flertalet av mottagarna för ekonomiskt bistånd inte kommer att vidta något överklagande<sup>18</sup> eftersom de saknar en dylik kunskap. Om hindret utgörs av bristande kunskap i överklagandefrågan som förstärks av avsaknad av överklagandehänvisning, rör det sig om en brist i det faktiska tillträdet till domstol. Detta förutsätter dock att det givet gällande rätt finns ett formellt tillträde till domstol.

När jag under mitt arbete på socialnämnden hänvisade mina klienter till att överklaga beslutet gjorde jag det med viss osäkerhet. Denna osäkerhet blev bland annat påtaglig i de situationer där den enskilde påtalade att det föreligger en akut nödsituation. Handläggningen hos förvaltningsdomstolarna är tidskrävande och understiger sällan två månader.<sup>19</sup> Kontrollen av beslutets riktighet i en akut nödsituation borde ske omgående eftersom ett felaktigt beslut kan medföra att den enskilde saknar medel till den mest basala försörjningen. I allra värsta fall kan det för den enskilde innebära svält.

Förevarande uppsats undersöker därför inte bara formella brister i det processuella rättsskyddet, det vill säga de fall där tillträde till domstol överhuvudtaget inte är en möjlighet enligt gällande rätt. Uppsatsen tar också sikte på att angripa brister i det faktiska tillträdet till domstol, det vill säga de luckor som existerar i verkligheten och som gör att tillträdet till domstol för gruppen mottagare av ekonomiskt bistånd blir svårtillgängligt.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens huvudsakliga syfte är att genom en probleminventering undersöka om tillträde till domstol garanteras i förhållande till de olika beslutstyper som fattas inom ramen för ekonomiskt bistånd och vid vilka beslutstyper en sådan garanti inte erhålls. Ambitionen är att identifiera eventuella brister i det processuella rättsskyddet. Som ett led i att uppfylla syftet måste det i första hand anläggas en grund som ska vara behjälplig vid besvarandet av de två huvudsakliga frågeställningarna nedan. Denna grund ska anläggas med hjälp av den första frågeställningen:

---

<sup>16</sup> SOU 2011:2, s. 216 (bilaga 11).

<sup>17</sup> Se dokumentet ”Tabeller” på <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-9-34> [2016-12-09].

<sup>18</sup> Den äldre termen för överklagande är besvär, som dock utmönstrades ur lagen 1986. Det är emellertid inte ovanligt att termen besvär fortfarande används varför jag väljer att använda båda termerna i uppsatsen, se Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, 2014, s. 186.

<sup>19</sup> <http://www.forvaltningsrattenimalmo.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Handlaggningstider/> [16 december 2016], <http://www.forvaltningsrattenilulea.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Ungefarliga-handlaggningstider/> [16 december 2016], <http://www.forvaltningsrattengoteborg.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Ungefarlig-handlaggningstid/> [16 december 2016] och <http://www.forvaltningsrattenistockholm.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Handlaggningstider/> [16 december 2016].



1. Vilka krav måste vara uppfyllda för att tillträde till domstol ska garanteras ur ett förvaltningsprocessrättsligt perspektiv?

Därpå följer två frågeställningar som utgör de huvudsakliga frågorna i fullgörandet av syftet:

2. Vilka möjligheter finns det att få formellt tillträde till domstol i förhållande till de olika typer av beslut som fattas inom ramen för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen?
3. Hur ser den enskildes möjligheter ut att få faktiskt tillträde till domstol i förhållande till de olika typer av beslut som fattas inom ramen för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen?

Tillträdet till domstol kan sägas bestå utav två nivåer. Ambitionen med den andra frågeställningen är att identifiera formella brister i det processuella rättsskyddet. Med detta avses att det i förhållande till vissa beslutstyper inte erbjuds tillgång till domstolsprövning, då det förhindras genom gällande rätt. Ambitionen med den tredje frågeställningen är att identifiera faktiska brister i det processuella rättsskyddet. Här avses de situationer där tillträde till domstol garanteras enligt gällande rätt men i praktiken förhindras eller omöjliggörs av andra faktorer.

### 1.3 Material och metod

Den övergripande metoden som används genom hela uppsatsen är den som enligt Sandgren beskrivs som integrativ rättsvetenskap.<sup>20</sup> Den traditionella juridiska metoden har kombinerats med en del empiriska inslag för att kunna fullgöra uppsatsens syfte. De traditionella rättskällorna används i synnerhet i förhållande till den andra frågeställningen eftersom den har karaktären av en mer rättsdogmatisk frågeställning. Den tredje frågeställningen däremot kräver empiriskt material för att kunna besvaras. Det empiriska materialet har i huvudsak bestått av ansökningsblanketter hos flertalet socialnämnder, en enkätundersökning, ett fåtal fall från underrätterna samt en del personliga erfarenheter. I den fortsatta framställningen ges en fördjupad bild av material och metod.

I en rättsvetenskaplig uppsats är det ofta nödvändigt att inledningsvis redogöra för rättsläget. I första hand presenteras därför de traditionella rättskällorna; lagar, förarbeten, prejudikat och doktrin. Uppsatsen är upplagd genom att fakta och analys varvas löpande. Redan i förhållande till den första frågeställningen framförs således en kritisk argumentation. Metoden som används är till stora delar den traditionella juridiska metoden, det vill säga att beskriva och systematisera gällande rätt.<sup>21</sup> Utifrån det material som presenteras är min ambition att formulera några generella kriterier som gör sig gällande i förhållande till möjligheterna att få tillträde till domstol. Avstamp i denna framställning tas i vad som enligt Europakonventionen och Europadomstolens praxis erfordras för att tillträde till domstol ska garanteras. Därefter fokuseras det i princip enbart på vilka krav som uppställs enligt förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, för att den enskilde ska garanteras tillträde till domstol. Den traditionella juridiska metoden har här tagits ett steg längre. Följaktligen, förutom att beskriva och systematisera gällande rätt, tolkas och problematiseras det rättsläge som gör sig gällande.

---

<sup>20</sup> Sandgren, Claes, Om empiri och rättsvetenskap del I, Juridisk Tidskrift nr. 3 1995/96, s. 726 -748 (s. 734).

<sup>21</sup> Sandgren, Claes, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation, 2015, s. 43.

För att förstå problematiken kring möjligheterna att få tillträde till domstol i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen krävs viss grundläggande kunskap i vad ekonomiskt bistånd är och hur det handläggs. Materialet till redogörelsen består huvudsakligen av traditionella rättskällor och för de fall att dessa inte har varit tillräckliga har en del komplettering gjorts genom Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten och visst material från Justitieombudsmannen. Introduktionen till ekonomiskt bistånd syftar enbart till att underlätta för läsaren att förstå problematiken som diskuteras i kapitel fyra, varför det inte finns en problematiserande ansats i detta kapitel.

Därefter följer en redogörelse av hur tillträdet till domstol gestaltar sig i ärenden om ekonomiskt bistånd. Den delen av uppsatsen är utformad som en probleminventering, där diverse förfaranden och beslutstyper som nyttjas av socialnämnderna beskrivs och problematiseras i förhållande till den enskildes möjligheter att få tillträde till domstol. Urvalet av förfarandena och beslutstyperna gjordes genom att kartlägga handläggningsprocessen i ett ärende om ekonomiskt bistånd. Denna kartläggning beskrivs kortfattat i kapitel tre. Frågan om tillträde till domstol är till viss del reglerad i lagen, dock på intet sätt uttömmande. Saken är inte heller behandlad i någon större omfattning varken i förarbetena till socialtjänstlagen eller förvaltningslagen. Antalet prejudikatfall är i princip obefintligt i förhållande till problematiken på området.

Materialet kompletteras därför, utöver de traditionella rättskällorna, av flera fall som har blivit föremål för granskning av Justitieombudsmannen. Jag har förståelse för att det inom rättsvetenskapen finns olika åsikter om vad Justitieombudsmannens granskning egentligen tillför.<sup>22</sup> I tillsynsarbetet som Justitieombudsmannen företar ingår dock att kontrollera att myndigheterna handlägger sina ärenden och utför de uppgifter som åligger dem i enlighet med gällande rätt.<sup>23</sup> Materialet från Justitieombudsmannen används därför i stor utsträckning vid besvarandet av uppsatsens andra och tredje frågeställning. I synnerhet används materialet för att fylla ut luckor som de traditionella rättskällorna inte kan ge svar eller perspektiv på.

Vidare tjänar även andra studenters uppsatser som hjälpmedel framförallt i förhållande till problematiserandet av tillträdet till domstol i dessa ärenden. Exempelvis Åsa Renhammars uppsats med titeln ”Prövning av onyttiga besvär i förvaltningsdomstolarna – En probleminventering” från 2015 har bidragit med en del intressanta perspektiv i argumentationen. Även vid redogörelsen av vissa praktiska moment i socialnämndernas vardagliga arbete tjänar andra studenters uppsatser som hjälpmedel. Malin Anderssons och Essie Rixmans kandidatuppsats ”Nöden har ingen lag – En kvalitativ intervjustudie om handläggning av akut bistånd inom socialtjänsten.” från 2015 bidrar med underlag i frågor förbundna med beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation.

I övrigt förekommer en hel del empiriska inslag i uppsatsen. Att använda empiriskt material har varit oundvikligt med hänsyn till uppsatsens tredje frågeställning, vari det delvis ingår att studera innehållet i gällande rätt i faktisk mening.<sup>24</sup> Socialstyrelsens allmänna råd i ärenden om ekonomiskt bistånd och Socialstyrelsens handbok används i stor utsträckning i uppsatsen. Socialnämndernas verksamhet regleras i socialtjänstlagen som är en målinriktad ramlag vilket

---

<sup>22</sup> Jfr bl.a. Strömberg & Lundell 2014, s. 179.

<sup>23</sup> <https://www.jo.se/sv/Om-JO/Riksdagens-myndighet/> [21 december 2016].

<sup>24</sup> Se Sandgren, Claes, Om empiri och rättsvetenskap del II, Juridisk Tidskrift nr. 4 1995/96, s. 1035-1059 (s. 1040).

överlämnar stort manövreringsutrymme åt socialnämndernas företrädare.<sup>25</sup> De dokument som används vid ärendehantering har därför hög relevans på området.

För att öka förståelsen för ärendetypens utformning analyseras möjligheterna att få tillträde till en domstolsprövning delvis utifrån utformningen på ansökningsblanketterna hos 26 kommuner, se bilaga ett. Ekonomiskt bistånd är ett område som helt överlämnats åt kommunernas försorg i vilket också ingår att utforma ansökningsblanketterna. Viss försiktighet torde vara påkallad vid granskningen av ansökningsblanketterna eftersom de inte är standardiserade. Ansökningsblanketterna bedöms dock i vissa avseenden ha betydelse vid frågan om tillträdet till domstol, varför de är av vikt inom ramen för uppsatsen.

För att undvika ett otydligt resultat har ett noggrant urval av ansökningsblanketterna gjorts. Många kommuner nyttjar blanketter som inte har några större skillnader i förhållande till varandra vad gäller de delar som diskuteras inom ramen för förevarande uppsats. I dessa fall har därför endast en blankett valts ut som ska tjäna som exempel – hänvisning till övriga kommuners blanketter har dock gjorts för att läsaren vid behov ska kunna jämföra. Samtliga ansökningsblanketter som har används i uppsatsen går att finna på respektive kommuns hemsida.

Vidare studeras och återges viss kammarrättspraxis i syfte att underbygga argumentationen. Detta material har samlats in genom tjänsten JP Infonet. I uppsatsen finns också inslag av praxis från förvaltningsrätterna. Urvalet av denna underrättspraxis genomfördes via målförteckningar som beställdes hos förvaltningsrätterna. Materialet används huvudsakligen för att exemplifiera hur tillträdet till domstol hos förvaltningsrätterna gestaltar sig i förhållande till vissa beslutstyper.

Det empiriska materialet som återges ovan räckte inte fullt ut för att, som Sandgren beskriver det, visa ”hur rättsregler faktiskt används och vilka effekter de kan antas ha”<sup>26</sup>. Den enskildes tillträde till domstol kan ibland vara beroende av professionens syn på rättsreglerna så som nämnts i avsnitt 1.1. Av den anledningen har en enkel enkätundersökning företagits inom ramen för uppsatsen. Enkätundersökningen upprättades i digitaliserad form och skickades ut till socialnämnderna runt om i landet; från södra Skåne till norra Norrland. Urvalet av socialnämnder gjordes utifrån förvaltningsdomstolarnas tolv domkretsar genom att enkäten skickades till mellan 10-15 olika kommuner/stadsdelsförvaltningar inom varje domkrets.

Enkätundersökningens huvudfråga lyder ”Till vilka beslutstyper i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen bifogar du besvärshänvisning till den enskilde?” varpå följer flera svarsalternativ samt ett alternativ där respondenten kan ange beslutstyp på egen hand. Därefter följer en följdfråga som lyder ”Hur motiverar du dina val?”. Informationen som den enskilde får från socialnämnden kan i vissa fall direkt påverka huruvida den enskilde väljer att försöka få tillträde till domstol eller inte.<sup>27</sup> Av den anledningen har professionens inställning ansetts ha viss relevans.<sup>28</sup>

Enkätundersökningen har inte getts en självständig plats i föreliggande uppsats eftersom den endast är en del i besvarandet av den tredje frågeställningen. Följaktligen redovisas,

---

<sup>25</sup> Clevesköld, Lars, kommentaren till 1 kap. 1 § SoL, not 1, Karnov Internet [den 21 december 2016].

<sup>26</sup> Sandgren JT 1995/96 s. 1042.

<sup>27</sup> Se *Mendel mot Sverige*, ansökan nr. 28426/06 och JO 2013/14 s. 424.

<sup>28</sup> Jag vill understryka att det finns flera olika sätt att utreda uppsatsens tredje frågeställningen. Valet föll dock på den här ovan beskrivna enkätundersökningen eftersom jag upplevt frågan om besvärshänvisning problematisk vid mitt arbetet som handläggare för ekonomiskt bistånd.

analyseras och bedöms resultatet till viss del i löpande text i kapitel fyra. För att förtydliga resultatet har dock även tabeller bifogats som visar svarsfrekvens och slutresultat. Resterande resultat hittas i bilaga två, där en sammanställning av resultatet har gjorts i förhållande till respektive domkrets samt slutresultat för hela Sverige. I bilaga tre finns också samtliga motiveringar som respondenterna har uppgivit, vilka refereras till via fotnotsystemet i uppsatsen genom att respektive motivering har fått ett nummer.

Resultatet av enkätundersökningen måste tolkas med försiktighet. Stort utrymme har getts respondenterna att förklara och motivera sina svar men viss aktsamhet är ändå befogad eftersom en del frågor och svar är mer invecklade och därmed inte lätta att förhålla sig till i en enkätundersökning. Dessutom torde det föreligga vissa nyansskillnader i språket mellan jurister och socionomer – en del av mina formuleringar har möjligtvis därför inte ”fallit rätt” hos respondenterna.<sup>29</sup> Detta har emellertid försökt undvikas genom att vissa beslutstyper förekommer två eller fler gånger som svarsalternativ. Exempelvis har samtliga beslutstyper som diskuteras under avsnitt 4.4.4 liknande karaktär i enlighet med vad som där anförs.

Ett antal respondenter har också uppgett att anledningen till att de inte kryssat för vissa beslutstyper beror på att de inte har stött på problemet i verkligheten.<sup>30</sup> Sammantaget har enkätundersökningen besvarats av 203 respondenter. Antalet svar mellan samtliga domkretsar har varit relativt jämt, med undantag för Luleå-området. Det beror dock troligtvis på att antalet handläggare är mindre i Luleå-området än övriga. Följaktligen anses enkätundersökningen kunna tillmätas visst värde och därför redovisas resultatet i uppsatsen.

Det empiriska inslaget kompletteras slutligen av mina egna erfarenheter från arbete på en socialtjänst i Sverige. Det ska dock poängteras att mina erfarenheter inte har något högt källvärde på det viset att de är verifierbara. Anledningen till att jag valt att återge en del av dem är dock att redogöra för ytterligare perspektiv på den problematik som identifieras genom andra källor i uppsatsen.

## 1.4 Avgränsning

Precis som uppsatsens titel vittnar om fokuseras det på att behandla den enskildes möjligheter att få tillträde till domstol. Det ska således anmärkas att frågor som går utöver den enskildes formella och faktiska möjligheter att komma innanför domstolens dörrar och utverka en sakprövning har helt förbisetts. Bland annat tas därför inte hänsyn till myndigheternas omprövningsmöjligheter och domstolsprövningens omfattning.

Flera grundläggande sakprövningsförutsättningar behöver vara uppfyllda för att den enskilde ska få tillträde till domstol.<sup>31</sup> Föremålet för uppsatsen är att undersöka tillträde till domstol i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Utifrån att syftet ovan tar sikte på att utreda tillträdet till domstol i förhållande till specifika beslutstyper, har vissa antaganden behövts göras även i kapitel två avseende sakprövningsförutsättningarna. I annat fall hade den företagna utredningen i uppsatsen inte genererat ett tillräckligt precist resultat. De sakprövningsförutsättningar som inte anses relevanta till följd av uppsatsens inriktning problematiseras därför inte närmare i kapitel två. Däribland ingår exempelvis vem som har besvärsrätt och vilken domstol som är prövningsinstans.

---

<sup>29</sup> Bilaga 3, se motivering 118.

<sup>30</sup> Sandgren JT 1995/96 s. 734.

<sup>31</sup> Se Ragnemalm, Hans, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 49-55 angående sakprövningsförutsättningar.

Det krävs viss förståelse för vad det ekonomiska biståndet är, vad det består av och hur det beräknas och bedöms för att förstå varför frågan om tillträde till domstol här kan bli problematisk. Emellertid kan inte en utförlig redogörelse i frågan ges eftersom det i så fall skulle skymma den förvaltningsprocessrättsliga frågan om tillträde till domstol i förhållande till de specifika besluten. Till viss del har därför förutsatts att läsaren har viss kunskap på området.

Huvuddelen av uppsatsen består av en probleminventering av ett flertal rättsliga och praktiska problem som kan uppkomma vid ett överklagande av ett beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Denna probleminventering har inte som ändamål att vara uttömmande och kan således snarare ses som en belysning av ett större rättsligt systemfel. Probleminventeringen har dock gjorts utifrån utgångspunkten att lyfta fram de problem som i synnerhet aktualiseras i ärenden om ekonomiskt bistånd. Problem eller frågor som uppkommer generellt i förvaltningsrättsliga sammanhang har valts bort. Exempelvis har bland annat möjligheterna att få tillträde till domstol då myndigheten inte tillhandahållit ett formbundet beslut till stora delar förbisetts.

16 kap. 3 § socialtjänstlagen anger endast att beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är överklagbara medan inget sägs om övriga beslut. Frågan har då ställts om de beslut som inte omnämns är överklagbara genom kommunalbesvär eller inte överklagbara alls. I förarbetena uttalades det dock att de beslut som inte nämns är överklagbara genom kommunalbesvär.<sup>32</sup> Härav följer att de beslutstyper som kommer att diskuteras i uppsatsen hade i teorin kunnat varit föremål för överprövning genom kommunalbesvär. Emellertid har en sådan ordning inte anammats av Högsta förvaltningsdomstolen i bland annat RÅ 2007 ref. 7, vilket talar för att överklagande genom kommunalbesvär inte är aktuellt.<sup>33</sup> Arbetet har därför fortsättningsvis helt avgränsats från möjligheten att de berörda beslutstyperna kan vara överklagbara genom kommunalbesvär.

Vad gäller kommunalbesvären kan i första hand sägas att institutet har till stora delar förbisetts. Kommunalbesvären, som även brukar benämnas laglighetsprövning, har enbart en kassatorisk effekt där förvaltningsrätten antingen fastställer eller undanröjer beslutet. Det finns stora skillnader mellan kommunal- och förvaltningsbesvär och bara dessa skillnader skulle säkerligen kunna konstituera en egen uppsats, varför valet gjordes att endast behandla frågan om tillträde till domstol i förhållande till förvaltningsbesvären.<sup>34</sup>

I sammanhanget kan vidare beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen nämnas. Dessa beslut är överklagbara enbart genom kommunalbesvär. 4 kap. 2 § socialtjänstlagen brukar benämnas ”kommunalt tilläggsbistånd” och innebär inte någon rätt för den enskilde att erhålla bistånd enligt bestämmelsen.<sup>35</sup> Resultatet blir således att frågan om tillträde till domstol inte på samma sätt blir aktuell i förhållande till 4 kap. 2 § socialtjänstlagen som till 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Avgränsning har också gjorts i förhållande till övriga beslut som anknyter till anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet i 4 kap. 4-6 §§ socialtjänstlagen och återkrav i 9 kap. socialtjänstlagen.

---

<sup>32</sup> Prop. 1979/80:1, s. 472.

<sup>33</sup> Observera dock 10 kap. 2 § 1 st. 2 p. kommunallagen (1991:900), KL, vilket talar för att informationsskrivelsen måhända aldrig skulle kunna överklagas genom kommunalbesvär.

<sup>34</sup> Jfr Bohlin & Warnling-Nerep, 2007, s. 218-220.

<sup>35</sup> Olanders, Bengt, Bejstam, Lars, Hollander, Anna, Svensson, Gustav & Tedsjö, Sofia, Socialtjänstens juridik 2014: verksamhetsinriktad uppslagsbok, 2014, s. 206-207.

Anledningen till detta är att mängden beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är betydligt större och därmed viktigare.

## **1.5 Disposition**

Efter detta inledande kapitel följer kapitel två vari det redogörs för grundläggande utgångspunkter för hur rätten till tillträde till domstol är utformad inom förvaltningsprocessen. Redogörelsen tar avstamp i Europakonventionens utformning av rätten att få tillträde till domstol, varefter kapitlet går över till att behandla utformningen av rätten inom den svenska förvaltningsprocessen.

I kapitel tre ges en allmän presentation av det ekonomiska biståndet, i synnerhet förklaras vad det består av och hur det handläggs. I kapitel fyra redovisas och diskuteras den enskildes möjligheter att få tillträde till domstol i ett ärende om ekonomiskt bistånd. Här ges en grundlig genomgång av de problem som kan uppstå i förhållande till respektive beslutstyp. Avslutningsvis, i femte kapitlet, återkopplas till uppsatsens frågeställningar för att tydligt redogöra för de huvudsakliga slutsatserna.

# 2 Grundläggande utgångspunkter för den enskildes tillträde till domstol

## 2.1 Inledning

Kapitlets primära uppgift är att redogöra för vad som erfordras för att tillträde till domstol ska beredas den enskilde. Kapitlet tar avstamp i tillträdet till domstol i ett internationellrättsligt perspektiv. Europakonventionen och Europadomstolens praxis har, som kommer att framgå haft särskild vikt för utformningen av de svenska reglerna kring tillträdet till domstol, varför det är relevant att anlägga en grund därigenom. Redogörelsen fortskrider därpå till att behandla tillträdet till domstol ur ett svenskt perspektiv. I avsnitt 2.3 och framåt redogörs således för den enskildes tillträde till domstol i enlighet med hur det är formulerat i den svenska lagen. Avslutningsvis framförs slutsatser.

## 2.2 Bakgrund

### 2.2.1 Europakonventionen

Artikel 6.1 i Europakonventionen stipulerar ”Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag”.<sup>36</sup> Av detta följer att artikeln är tillämplig i tvister som handlar om civila rättigheter och skyldigheter eller då anklagelse för brott riktas mot en person.

Genom Europadomstolens praxis har det utarbetats kriterier som preciserar när artikel 6.1 Europakonventionen är tillämplig. Generellt krävs att det handlar om en reell och seriös tvist mellan enskilda eller mellan enskild och myndighet, den omtvistade rättigheten har grund i nationell rätt och den omtvistade rättigheten är en civil rättighet.<sup>37</sup> Det sista kriteriet har varit föremål för en omfattande rättspraxis hos Europadomstolen. Idag har således termen civila rättigheter getts en enhetlig tolkning i samtliga konventionsstater. Europadomstolen har uttalat att civila rättigheter kan förekomma såväl i förvaltningsrättsliga som civilrättsliga förfaranden. Det som är avgörande för huruvida en viss rättighet är civil är om en direkt påverkan på någons privata rättigheter kan konstateras.<sup>38</sup>

Artikeln anses vara tillämplig på många olika förfaranden; bland annat familjerättsliga tvister, tvister som gäller fordringsanspråk och egendomsrättigheter.<sup>39</sup> I två fall från år 1986 konstaterade Europadomstolen att artikeln även är tillämplig i tvister som gäller sociala förmåner. I målet *Feldbrugge mot Nederländerna* och *Deumeland mot Tyskland* fastslog Europadomstolen att socialförsäkringsförmåner anses vara en civil rättighet.<sup>40</sup> Rättsläget i förhållande till sociala förmåner kom vidare att utvecklas genom fallet *Salesi mot Italien* där Europadomstolen fastslog att den italienska motsvarigheten till det svenska ekonomiska

<sup>36</sup> Jfr även rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol som framgår av artikel 47 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

<sup>37</sup> Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2015, s. 162.

<sup>38</sup> Danelius 2015, s. 166-167.

<sup>39</sup> Se Danelius 2015, s. 166 ff. för närmare redogörelse.

<sup>40</sup> *Feldbrugge mot Nederländerna*, ansökan nr. 8562/79 och *Deumeland mot Tyskland*, ansökan nr. 9384/81.

biståndet, före detta socialbidraget, är en civil rättighet. Numera gäller att artikel 6.1 i Europakonventionen är generellt tillämplig på tvister som rör sociala förmåner om det inte rör sig om skönsmässigt beviljande av ekonomiska bidrag. Det innebär således att artikel 6.1 i Europakonventionen blir tillämplig på rättigheter där det i den nationella lagen finns en preciserad, det vill säga ”individuellt lagreglerad” rätt till den aktuella förmånen.<sup>41</sup>

Inom ramen för artikel 6.1 i Europakonventionen infaller numera, även om det inte går att utläsa ur konventionstexten, rätten att få tillträde till domstol (Europadomstolen uttrycker det ”access to court”). I det välkända fallet *Golder mot Förenade Konungariket* konstaterade Europadomstolen att det inryms i artikel 6.1 i Europakonventionen att en rättstvist måste kunna överlämnas till en domare för avgörande. Europadomstolen uttalade att rätten till domstolsprövning numera är en allmänt erkänd grundläggande rättsprincip. Vidare utvecklades resonemanget i *Airey mot Irland* där den enskilde hade förhindrats från tillträde till domstol till följd av att hen inte hade ekonomiska förutsättningar att anlita rättshjälp vid en process. Europadomstolen konstaterade att den enskilde inte hade erhållit ett effektivt tillträde till domstol.<sup>42</sup>

Inom ramen för Europakonventionen och dess artikel 6.1 innefattas även rätten till effektiva garantier. Att en domstol dröjer med att ta upp ett överklagande så länge att domstolsprövningen till slut inte kan få någon effekt innebär det att det skydd som ges genom Europakonventionen blir skenbart. Poängen med skyddet för de mänskliga rättigheterna i Europakonventionen är att de ska vara reella och effektiva.<sup>43</sup> I målen *Janosevic mot Sverige* och *Västberga Taxi och Vulic mot Sverige* ansåg Europadomstolen att omprövningsförfarandet hos myndigheten fördröjde domstolsprövningen vilket resulterade i att processen blev ineffektiv för parterna.<sup>44</sup> Rätten till domstolsprövning framstod därmed som illusorisk och rätten till domstolsprövning kunde således inte ses som ett effektivt rättsmedel.

Målet *de la Fuente Ariza mot Spanien* rörde frågan om utformningen av fullföljdsregler.<sup>45</sup> Den enskilde hade vägrats tillträde till domstol med hänvisning till att hen först borde använt sig av ett särskilt rättsmedel. Dessförinnan hade hen dock informerats om att det särskilda rättsmedlet inte var tillgängligt. Klagandens rätt till domstolsprövning hade omintetgjorts till följd av svårfattliga lagregler och artikel 6.1 i Europakonventionen hade därmed kränkts.

Som framkommer av redogörelsen ovan framgår inte rätten att få tillträde till domstol uttryckligen av artikel 6.1 i Europakonventionen. Däremot har den uttryckligen tolkats in i artikel 6.1 i Europakonventionen genom utvecklingen i Europadomstolens praxis. Numera anses rätten att få tillträde till domstol vara en erkänd mänsklig rättighet. Ovan framkommer också att det finns flera moment som kan omintetgöra den enskildes tillträde till domstol, allt från rättshjälp till överklaganderegler.

### 2.2.2 Europakonventionen i det svenska systemet

Sverige ratificerade Europakonventionen år 1953 med utgångspunkten att ”svensk lag uppfyllde dess krav och att Sverige således (...) kunde ta på sig konventionens förpliktelser

---

<sup>41</sup> Danelius 2015, s. 170.

<sup>42</sup> *Airey mot Irland*, ansökan nr. 6289/73.

<sup>43</sup> Danelius 2015, s. 210.

<sup>44</sup> *Janosevic mot Sverige*, ansökan nr. 34619/97 och *Västberga Taxi och Vulic mot Sverige*, ansökan nr. 36985/97.

<sup>45</sup> *de la Fuente Ariza mot Spanien*, ansökan nr. 3321/04.



utan att ändra sin lagstiftning.<sup>46</sup> Det var dock länge oklart vilken effekt Europakonventionen skulle ha på den nationella rätten.<sup>47</sup> Lagstiftaren försäkrade därför att ”Om emellertid den europeiska domstolen tolkar konventionen på ett annat sätt, bör Sverige givetvis se till att svensk lag med minsta möjliga eftersläpning motsvarar våra internationella förpliktelser.”<sup>48</sup> År 1995 inkorporerades Europakonventionen i svensk lag genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Rättigheterna i Europakonventionen är emellertid minimirättigheter och medlemsstaterna har därmed en frihet att garantera ett högre skydd.<sup>49</sup>

År 1982 kom Europadomstolens dom i fallet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*.<sup>50</sup> Att den svenska lagstiftaren inte hade tagit lärdom av fallet *Golder mot Förenade Konungariket* blev nu uppenbart. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* rörde två fastighetsägare vars fastigheter blivit föremål för beslut om expropriation. Sporrong och Lönnroth kunde inte få tvisten prövad i domstol eftersom den svenska lagstiftningen inte gav sådan möjlighet. Här tillhandahölls således inte formellt tillträde till domstol. Resultatet blev en kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen.

Målen hos Europadomstolen där Sverige hade blivit anklagat för kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen fortsatte. *Pudas, Allan Jacobsson, Tre traktörer aktiebolag, Skärby, Fredin och Zander* samtliga mot Sverige är exempel på fall där regleringen, eller snarare bristen på reglering, i fråga om överklaganderätten i diverse specialförfattningar ansågs strida mot artikel 6.1 i Europakonventionen.<sup>51</sup>

Så sent som år 2009 uppmärksammades oförklarliga brister i det svenska systemet. Europadomstolen meddelade domen *Mendel mot Sverige* där frågan var huruvida den enskilde hade avskurits från sin rätt till domstolsprövning inom ramen för artikel 6.1 i Europakonventionen. Den enskilde hade i enlighet med bestämmelser i den svenska lagen underlåtit att överklaga ett förvaltningsbeslut eftersom ett överklagandeförbud rådde enligt lag i den aktuella frågan. Överklagandeförbudet hade dessutom bekräftats från den inblandade myndigheten.<sup>52</sup>

Europadomstolen uttalade inledningsvis att tillträde till domstol inte är en absolut rättighet och kan komma att bli föremål för begränsningar.<sup>53</sup> Därefter förklarade Europadomstolen att den enskilde inte hade erhållit en besvärshänvisning, vilket myndigheten enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen hade skyldighet att tillhandahålla. Istället hade den enskilde blivit informerad, i enlighet med då gällande lagstiftning, att det inte gick att överklaga beslutet. Till följd av det konstaterade Europadomstolen att den enskilde, som inte representerades av ett juridiskt ombud, med fog hade förlitat sig på informationen som myndigheten tillhandahållit och det rättsläge som då gällde.<sup>54</sup> Slutligen konstaterade Europadomstolen att artikel 6.1 i

---

<sup>46</sup> Prop. 1987/88:69, s. 16.

<sup>47</sup> Se Danelius 2015, s. 42 ff. för närmare redogörelse.

<sup>48</sup> Prop. 1987/88:69, s. 16.

<sup>49</sup> SOU 2010:29, s. 69.

<sup>50</sup> *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, ansökan nr. 7151/75; 7152/75.

<sup>51</sup> *Pudas mot Sverige*, ansökan nr. 10426/83, *Allan Jacobsson mot Sverige*, ansökan nr. 10842/84, *Tre traktörer aktiebolag mot Sverige*, ansökan nr. 10873/84, *Skärby mot Sverige*, ansökan nr. 12258/86, *Fredin mot Sverige*, ansökan nr. 12033/86 och *Zander mot Sverige*, ansökan nr. 14282/88.

<sup>52</sup> Observera att detta var innan införandet av 3 § 2 st. FL, så som Europadomstolen noterar i *Mendel mot Sverige* § 78.

<sup>53</sup> *Mendel mot Sverige* § 74 ”(...) the right of access to a court is not absolute and may be subject to legitimate restrictions. Where an individual’s access is limited either by operation of law or in fact, the restriction will not be incompatible with Article 6 where the limitation does not impair the very essence of the right and where it pursues a legitimate aim, and there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved.”

<sup>54</sup> *Mendel mot Sverige* §§ 77-81.

Europakonventionen hade kränkts eftersom ”the applicant did not have a practical effective right of access to court”<sup>55</sup>.

Under tiden för prövningen av fallet *Mendel mot Sverige* hos Europadomstolen infördes 3 § andra stycket förvaltningslagen. Införandet av bestämmelsen skulle säkerställa att tillträde till domstol garanteras i enlighet med de krav som ställs i Europakonventionen. Europadomstolen, beaktade att 3 § andra stycket förvaltningslagen hade införts för att säkerställa överklaganderätten, men konstaterade att det formella tillträdet till domstol inte är tillräckligt för att uppfylla åtagandena i Europakonventionen. Det ansågs därutöver att det krävs ett faktiskt tillträde till domstol för att uppfylla kraven i Europakonventionen.<sup>56</sup>

## 2.3 Tillträde till allmän förvaltningsdomstol i Sverige

För att ett ärende ska komma till domstolen måste det anhängiggöras. Enligt 3 § förvaltningsprocesslagen kan ett mål göras anhängigt genom en ansökan, ett överklagande, en anmälan och en underställning och varje annan åtgärd.<sup>57</sup> För denna uppsats är enbart ett måls anhängiggörande genom överklagande intressant och framställningen fokuseras enbart på den delen.

Som huvudregel gäller idag 22 a § förvaltningslagen om att ett beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Tillämpligheten av förvaltningslagen är beroende av existensen av reglerna i specialförfattningar enligt subsidiaritetsprincipen i 3 § första stycket förvaltningslagen. Som undantag från denna huvudregel gäller att om det finns specialförfattning som är tillämplig på det aktuella beslutet och överklagandereglerna däri tillhandahåller besvärinstans, gäller reglerna däri. Om däremot specialförfattning finns på området men ger knapphändig ledning alternativt talar om att överklagandeförbud råder prövas överklagbarheten mot artikel 6.1 Europakonventionen i enlighet med 3 § andra stycket förvaltningslagen.

### 2.3.1 Sakprövningsförutsättningar

För att ett överklagande ska tas upp till prövning i sak krävs att samtliga sakprövningsförutsättningar är uppfyllda. För det första måste överklagandet inges till rätt klagoinstans i enlighet med 23 § andra stycket förvaltningslagen. För det andra ska den myndighet som meddelat beslutet pröva om överklagandet har skett inom besvärstiden. Enligt 23 § andra stycket andra meningen förvaltningslagen gäller generellt en besvärstid om tre veckor. I viss specialförfattning stipuleras dock annan besvärstid.<sup>58</sup> För det tredje ska det prövas om beslutet är överklagbart enligt 22 § förvaltningslagen. För det fjärde krävs det att klagande ska ha klagorätt, vilket också framkommer i 22 § förvaltningslagen. Slutligen, för det femte, erfordras att överklagandet uppfyller formella och materiella krav på så vis att det ska vara skriftligt och innehålla de uppgifter som föreskrivs i 4 § förvaltningsprocesslagen.

I 22 § förvaltningslagen fastslås också att beslutet måste ha gått den klagande emot. Frågan om ett beslut har gått den enskilde emot har emellertid en underordnad betydelse i praxis. Det

---

<sup>55</sup> *Mendel mot Sverige* § 88.

<sup>56</sup> *Mendel mot Sverige* § 88.

<sup>57</sup> Lavin, Rune, Förvaltningsprocessrätt, 2014, s. 40.

<sup>58</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 236.

råder samstämmighet i att om den enskilde efterfrågar ändring av beslutet har domstolen att utgå från att rekvisitet är uppfyllt.<sup>59</sup>

Om någon av de ovan nämnda sakprövningsförutsättningarna inte är uppfyllda avvisas vanligen talan. Återkallas överklagandet eller bedömer domstolen att målet är onyttigt kan ärendet också avskrivas. Tas målet upp till prövning gäller istället att domstolen antingen ska bifalla eller avslå talan.<sup>60</sup>

### 2.3.2 Förvaltningsbeslutet

Ett överklagande förutsätter att det finns ett förvaltningsbeslut. Vad som utgör ett förvaltningsbeslut är inte en enkel fråga. I äldre förarbeten ansågs besluten behöva ha rättslig verkan för att klassas som beslut.<sup>61</sup> I ett senare skede angavs i förarbetena att ett besluts utmärkande drag är att det är ett ”skriftligt uttalande” och att beslutet har ”någon inte alltför obetydlig verkan för parter eller andra”.<sup>62</sup>

Numera kan konstateras att ett beslut måste vara skriftligt eller på annat sett formbundet, dock inte vara undertecknat för ett betraktas som ett beslut.<sup>63</sup> Kravet på skriftlighet eller formbundenhet innebär inte att beslutet måste vara manifesterat i ett formellt beslutsdokument. Enligt Lavin kan myndighetens interna anteckningar betraktas som beslut och läggas till grund för ett överklagande. Bristen på formliga beslut kan, enligt Lavin, inte vara en anledning att frångå förfarandet överklagbarhet. Som orsak till en sådan hållning uppger Lavin att myndigheterna annars skulle undkomma ”obekväma” överklaganden genom att avstå från att fatta formliga beslut.<sup>64</sup>

Ett besluts utmärkande drag anses vara att det innefattar ett uttalande genom vilket myndigheten vill styra mottagaren (oftast en annan myndighet eller enskilda).<sup>65</sup> Warnling-Nerep preciserar begreppet beslut närmare enligt följande. Det avgörande blir om myndigheten vill påverka den enskildes agerande, om enskild uppfattar myndighetens uppträdande som ett bindande beslut och (oavsett rubricering) om myndighetens agerande får rättsliga eller faktiska verkningar för en annan part.<sup>66</sup>

För att lättare förstå förvaltningsbeslutens existens kan det vara användbart att dela in dem i olika ”fack”. Det finns ett flertal sätt att dela in förvaltningsbesluten på och detta behandlas utförligt i doktrin, här ska dock framföras en enklare redogörelse.<sup>67</sup> Ett sätt att indela besluten är att klassificera dem utifrån när i tiden under handlägningsförfarandet de förekommer. Myndigheten kan, förutom det slutliga beslutet, också fatta beslut på initialstadiet, beredningsstadiet och verkställighetsstadiet.<sup>68</sup> Det är dock det slutliga beslutet som hela handlägningsprocessen syftar till. De slutliga besluten kan indelas i två grupper: slutligt

---

<sup>59</sup> SOU 2010:29, s. 657. Jfr även RÅ80 2:49 angående att beslutet har gått den enskilde emot om hen inte tillerkänns fullt ut vad som yrkats.

<sup>60</sup> Ragnemalm 2014, s. 58-59. Se avsnitt 2.3.4 nedan, angående onyttiga besvär.

<sup>61</sup> SOU 1968:27, s. 137.

<sup>62</sup> Prop. 1997/98:101, s. 51.

<sup>63</sup> SOU 2010:29, s. 613 och Ragnemalm 1970, s. 35-36.

<sup>64</sup> Lavin, Rune, Ett urval förvaltningsprocessrättsliga problem, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr. 4/1995, s. 127-154 (s. 143).

<sup>65</sup> Ragnemalm 2014, s. 23.

<sup>66</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut, 2015, s. 120.

<sup>67</sup> Se Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 48-52. och Ragnemalm 2014, s. 22-31.

<sup>68</sup> Se Ragnemalm 2014, s. 57-149 för noggrann beskrivning av de olika stadierna i handlägningsprocessen.

huvudsakliga beslut som ofta går ut på att saken beviljas eller avslås och icke huvudsakligt beslut som istället resulterar i att saken avvisas, avskrivs eller överlämnas.<sup>69</sup>

En annan intressant, dock ej på något sätt uttömmande, indelningsgrund är att dela in besluten utifrån innehåll. Dessa kan bland annat delas in i gynnande och betungande beslut.<sup>70</sup> Med gynnande beslut avses när någon försöker erhålla en förmån, exempelvis ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Betungande beslut däremot aktualiseras i det fallet då myndigheten ålägger någon att företa en åtgärd, exempelvis ett rivningsföreläggande enligt plan- och bygglagen (2010:900).<sup>71</sup>

Ytterligare en indelningsgrund kan vara att sortera besluten utifrån dess rättsverkningar. Generellt talar man om beslut med direkta handlingsmönster och beslut med indirekta handlingsmönster.<sup>72</sup> Det förstnämnda innebär kort och gott att beslutet ska förverkligas i verkligheten, det vill säga att beslutet är verkställbart. Gynnande beslut med direkta handlingsmönster kan även förekomma i negativ form och kallas i så fall avslagsbeslut, exempelvis när den sökande informeras om att hen inte erhåller ekonomiskt bistånd.<sup>73</sup> I det exemplifierade fallet är den enskilde tvingad till att anpassa sin ekonomi så att hen klarar sig utan det ekonomiska biståndet. Beslut med indirekta handlingsmönster däremot karaktäriseras närmast av att de har positiv rättskraft och kan således läggas till grund för ett nästkommande beslut.<sup>74</sup>

I 4 § förvaltningslagen omnämns upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp inom ramen för vad som betraktas ligga inom myndighetens serviceskyldighet. Rättspraxis har, till skillnad från förarbetena, visat att den typen av skrivelser i vissa fall kan anses vara beslut.<sup>75</sup> I RÅ 2007 ref. 7 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett informationsbrev var ett förvaltningsbeslut. I RÅ 2010 ref. 72 däremot ansågs ett brevsvår från Försäkringskassan till den enskilde inte utgöra ett förvaltningsbeslut. Skillnaden torde dock bero på verkningarna som förvaltningsbesluten medförde för den enskilde och inte så mycket på vilken form av dokument myndigheten begagnade sig med.

Sammantaget kan konstateras att det inte är givet vad som kan komma att anses vara ett beslut. Tanken var att begreppet skulle preciseras i rättspraxis men det är oklart om så har skett. Det är, utifrån utvecklingen i praxis, möjligt att påstå att en hel del olika sorters myndighetsdokument, tillsammans eller var för sig, skulle kunna bedömas utgöra beslut. Rättspraxis indikerar möjligen på en återhållsamhet i detta avseende men det kan snarare bero på ett besluts verkningar. Slutsatsen ligger således i linje med Warnling-Nereps ovan återgivna resonemang om att ingen större vikt behöver fästas vid dokumentets rubricering. Det som avgör huruvida ett dokument anses utgöra ett beslut är vad det får för verkningar för den enskilde. Den frågan leder oss därmed till uppsatsens nästkommande avsnitt: kriterierna för överklagbarhet.

---

<sup>69</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 52.

<sup>70</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 48-51.

<sup>71</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 48-49.

<sup>72</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 53-54 och Ragnemalm 2014, s. 24-31.

<sup>73</sup> Ragnemalm 2014, s. 26.

<sup>74</sup> Ragnemalm 2014, s. 26-30.

<sup>75</sup> Prop. 1985/86:80, s. 47-48.

### 2.3.3 Förvaltningsbeslutets överklagbarhet

I 22 § förvaltningslagen anges ”Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas”. 22 a § förvaltningslagen stipulerar vidare ”Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.”. I 9 § tredje stycket och 12 § fjärde stycket förvaltningslagen regleras överklaganderätten i vissa särskilt angivna fall. Utöver detta ger lagen inte någon ledning i vad som avses med att beslutet ska kunna överklagas. Avsikten var att detta närmare skulle preciseras i förarbeten och praxis, men förarbetena är idag väldigt knapphändiga i frågan och rättsläget har därmed främst preciserats genom utvecklingen i praxis.<sup>76</sup>

En rådande uppfattning är att ett överklagbart beslut är för handen när rättsordningen anvisar särskilda tvångsmedel, det vill säga om beslutet är exigibelt. Ytterligare ett sätt att se på saken är att det föreligger ett överklagbart beslut för det fall att det medför positiv rättskraft, vilket innebär att det kan läggas till grund för ett senare beslut.<sup>77</sup> Beslutets verkningar anses då vara tillräckliga för att överklagbarhet utan vidare ska tillerkännas.<sup>78</sup>

Förslag har framförts på att reglera frågan om överklagbarhet genom att tillmäta beslut som innebär myndighetsutövning överklagbarhet.<sup>79</sup> Än idag har vi dock ingen regel om vad som konstituerar överklagbarhet. Ett av de senare förslagen framfördes för några år sedan och gick ut på att införa en allmän överklaganderegler som stipulerade att överklagbarhet förelåg när det kunde antas i väsentlig mån att ett beslut skulle inverka på den enskilde – personligt, ekonomiskt eller i något annat hänseende.<sup>80</sup> Några förändringar av den typen har dock inte identifierats i skrivandets stund. Frågan om överklagbarhet är således invecklad och kan i princip endast besvaras genom att studera rättspraxis.

Vad gäller avslagsbeslut besvarades frågan i RÅ 1988 ref. 70. En forskarstudent överklagade ett förfarande där hen hade tilldelats en handledare. I överklagandet yrkade hen på byte av handledare. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att valet av handledare skulle anses ha en så väsentlig betydelse för studentens framtida fortbildning och avhandlingsarbete att det måste vara möjligt att överklaga beslutet.

Det är däremot inte möjligt att överklaga motiveringar till beslut. Detta har bekräftats i praxis genom bland annat RÅ 1989 not. 234 och RÅ 2006 ref. 2 där talan i båda fallen avvisades. I det sistnämnda fallet uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att som huvudregel gäller att domsmotiveringen inte kan överklagas, men i undantagsfall där motiveringen har självständiga rättsverkningar är det möjligt att tillerkänna motiveringar överklagbarhet. En motivering som har självständiga rättsverkningar kan påverka utgången i framtida mål. Denna ordning gäller såväl vad ankommer på motiveringar i myndighetsbeslut som motiveringar till domar.<sup>81</sup>

I RÅ 1996 ref. 43 I (och II) kom Högsta förvaltningsdomstolen fram till att myndighetens agerande hade inneburit påtagliga faktiska verkningar för berörda parter varför beslutet måste tillerkännas överklagbarhet. Medan i RÅ 2004 ref. 8 menade Högsta förvaltningsdomstolen att myndighetens agerande, visserligen saknade rättsverkningar, men kunde uppfattas som

<sup>76</sup> Se SOU 2010:29, s. 617-623.

<sup>77</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 53.

<sup>78</sup> Strömberg & Lundell 2014, s. 204.

<sup>79</sup> Prop. 1985/86:80, s. 46.

<sup>80</sup> SOU 2010:29, s. 633.

<sup>81</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 251.

bindande och därigenom kunde få verkan för berörda parter. Det fastställdes dessutom i domen att myndighetens agerande i realiteten hade fått verkningar för berörda parter. Överklagbarhet ansågs således föreligga med hänvisning till den enskildes behov av rättsskydd.

Slutsatsen i RÅ 2004 ref. 8 nådde Högsta förvaltningsdomstolen genom att konstatera att Livsmedelsverket hade överskridit sin kompetens. Ragnemalm verkar mena att genom resonemanget i RÅ 2004 ref. 8 elimineras risken att alltför lätt omvandla myndigheters agerande till beslut utan att fränkänna agerandet överklagbarhet.<sup>82</sup> Det ska erkännas att resonemanget skapar mer förvirring än klarhet hos mig. Det måste anses vara mer förutsebart för den enskilde att åtminstone i praxis våga definiera vad ett överklagbart beslut är istället för att laborera med resonemang om kompetensöverskridanden. Högsta förvaltningsdomstolen torde mena att myndigheter inte får publicera vissa uttalanden för att styra enskilda eftersom myndigheten då överskrider sin kompetens. Huruvida dylika uttalanden i grund och botten skiljer sig från ett föreläggande eller förbud här blir dock svårt att med säkerhet fastställa.<sup>83</sup>

Som huvudregel gäller att enbart slutliga beslut genom vilka ärendet avgörs tillerkänns överklagbarhet eftersom de slutliga besluten nästan alltid har störst verkningar för parten.<sup>84</sup> Motsatsvis innebär det att initialbeslut, beredningsbeslut och verkställighetsbeslut inte kan överklagas, förutsatt att specialförfattning inte stadgar något annat.<sup>85</sup> Undantagsvis har dock, som framgår nedan, i praxis överklagbarhet tillerkänts beslut som inte är slutliga.

### 2.3.3.1 Beslut på beredningsstadiet

Beredningsbeslut anses som huvudregel inte kunna tillerkännas överklagbarhet i syfte att inte förhålla handlägningsprocessen.<sup>86</sup> Ragnemalm menar emellertid att beredningsbeslut som medför beaktansvärda fristående verkningar torde undantagsvis kunna tillmätas överklagbarhet. I princip innebär detta att beslutet måste vara förenat med någon särskild sanktion, tvångsmedel eller att det medför positiv rättskraft.<sup>87</sup>

I RÅ 1996 ref. 3 rörde det sig om ett föreläggande mot en fristående skola. Högsta förvaltningsdomstolen resonerade kring ”föreläggandet” i vilket skolan uppmanades att vidta åtgärder i vissa avseenden för att uppfylla kraven för godkännande. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det rörde sig om ett beslut under beredningsstadiet och ställde sig frågande till huruvida förfarandet hade haft mer påtagliga direkta rättsverkningar mot parter eller andra. Med en skiljaktig konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att sådana rättsverkningar inte kunde identifieras och föreläggandet ansågs inte överklagbart. Högsta förvaltningsdomstolen förklarade att föreläggandet som riktats mot skolan snarare var ett led i Skolverkets uppfyllande av kommuniseringsskyldigheten så som den är föreskriven i skollagen (2010:800).

I sammanhanget kan RÅ 1986 ref. 37 nämnas där Försäkringskassan hade begärt in uppgifter från ett bolag. Högsta förvaltningsdomstolen benämnde en sådan begäran med termen ”beslut” men ansåg däremot inte att det var av ”beskaffenhet att kunna överklagas”. Högsta

<sup>82</sup> Ragnemalm 2014, s. 166-167.

<sup>83</sup> Jfr von Essen, Ulrik, Besluts överklagbarhet, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr. 2/2013, s. 147-171 (s. 166).

<sup>84</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 245.

<sup>85</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 164 och s. 245.

<sup>86</sup> RÅ 1996 ref. 3 och Ragnemalm 2014, s. 164.

<sup>87</sup> Ragnemalm 2014, s. 165.

förvaltningsdomstolen menade att begäran som riktades mot bolaget var verkningslös eftersom den inte kunde genomdrivas på något vis. Rättsfallet är visserligen gammalt idag men frågan om inte Försäkringskassans agerande skulle kunna framstå som kränkande för den personliga integriteten torde ha relevans varigenom begäran om uppgifter skulle tillerkännas överklagbarhet. Utgången i målet hade möjligen varit annorlunda om klagande hade varit den enskilde, och inte bolaget, eftersom det var hen uppgifterna rörde.

Vad ankommer på beredningsbeslut som påminner om förelägganden för den enskilde menar Ragnemalm att dessa kan ha såväl direkt effekt som indirekt effekt. Vid direkt effekt rör det sig om att myndigheten riktar en begäran mot den enskilde att vidta en prestation, exempelvis genomgå en läkarundersökning eller inkomma till myndigheten med en handling. Den direkta effekten kan vara av hypotetisk art om inte föreläggandet är förenat med någon sanktion enligt Ragnemalm, eftersom den bara inträder om den enskilde åttlyder föreläggandet.<sup>88</sup>

Många gånger är den begärda prestationen obetydlig för den enskilde varför beslutet inte motiverar att överklagbarhet tillerkänns. Huruvida ett föreläggande utan anvisade tvångsåtgärder har direkt effekt för den enskilde är beroende av hur det är formulerat. Ragnemalm menar att skillnad ska göras på ”önskemål om adressatens medverkan” och ”absoluta direktiv”. I det förstnämnda fallet ska det framgå för den enskilde att effektens inträde är beroende av den enskildes vilja att åttlyda beslutet och överklagbarhet behöver i det fallet inte tillerkännas beredningsbeslutet. Om istället föreläggande är formulerat som ett absolut direktiv och den enskilde uppfattar det som att hen inte har något val än att åttlyda föreläggandet torde det finnas större möjlighet att överklaga beredningsbeslutet.<sup>89</sup>

Har beredningsbeslutet också indirekt effekt rör det sig om att beredningsbeslutet kan inverka på det kommande slutliga beslutet om den enskilde inte rättar sig efter föreläggandet från myndigheten. Förevarande beslutstyp måste skiljas från beslut med positiv rättskraft som direkt kan utgöra grund för ett senare beslut.<sup>90</sup>

Om beredningsbeslutet med den indirekta effekten innehåller information om att det slutliga beslutet kan utfalla negativt för den enskilde resulterar det i att beredningsbeslutet får en funktion i form utav ett psykiskt påtryckningsmedel. Ragnemalm menar dock att det psykiska påtryckningsmedlet inte går att jämföra med de klassiska tvångsmedlen som vanligen tillerkänner beredningsbeslut överklagbarhet. Enligt Ragnemalm ska myndigheter använda förelägganden med information om den negativa effektens inträde endast i ärenden där enskilda har stor ”utredningsplikt”.<sup>91</sup>

Ragnemalm konstaterar ändock slutligen att överklagbarhet redan på beredningsstadiet inte är nödvändigt eftersom den enskildes rättsskydd blir tillgodosett om hen kan överklaga det slutliga beslutet. Den tidsvinst som tillkommer den enskilde om föreläggandet tillerkänns överklagbarhet överväger inte, enligt Ragnemalm, de olägenheterna som myndighetens verksamhet träffas av i fråga om effektivitet.<sup>92</sup> Det måste medges att Ragnemalm framför en viktig poäng här. Slutsatsen ur Ragnemalms resonemang talar i riktning mot att beredningsbeslut generellt inte behöver tillerkännas överklagbarhet.

---

<sup>88</sup> Ragnemalm 1970, s. 304-309.

<sup>89</sup> Ragnemalm 1970, s. 308-309.

<sup>90</sup> Ragnemalm 1970, s. 309-310.

<sup>91</sup> Ragnemalm 1970, s. 311.

<sup>92</sup> Ragnemalm 1970, s. 310-312.

I fråga om beredningsbeslut har RÅ 2007 ref. 7 gett upphov till omfattande diskussioner.<sup>93</sup> En socialnämnd uppmanade en person att sälja sin bil för att undvika att rätten till ekonomiskt bistånd i framtiden skulle ifrågasättas. Detta gjordes i ett dokument som benämndes ”beslut” utan att den enskilde hade initierat ett ärende hos nämnden. Vid den enskildes överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen försvarade socialnämnden sitt agerande med att det av misstag hade rubricerats som ett beslut. Socialnämnden menade att uppmaningen till den enskilde egentligen var ett ”informationsbrev” och enligt specialförfattningen på området är sådana inte överklagbara, se 16 kap. 3 § socialtjänstlagen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att socialnämndens agerande närmast kunde liknas vid ett åläggande. Underlåtenhet av att rätta sig efter vad som ålades den enskilde kunde resultera i att klagandes rätt till ekonomiskt bistånd skulle sättas ifråga. Klagande och hans familj var dock beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning och om åläggandet från socialnämnden inte åtlöydes skulle familjen träffas av kännbara effekter. Med den motiveringen beslöt Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet var överklagbart.

För att vidare kontrastera RÅ 2007 ref. 7 kan RÅ 2010 ref. 72 nämnas. Här ansåg Högsta förvaltningsdomstolen inte att det förelåg risk för faktiska effekter när Försäkringskassan hade skickat ut ett brevsvaret till den enskilde. I brevet uppgavs att den efterfrågade ersättningen inte kunde erhållas på grund av att Försäkringskassan inte kunde utge den typen av ersättning. Slutsatsen blev därför att överklagandevägen inte stod öppen. Vidare prövades i HFD 2014 ref. 56 om överklagbarhet kunde tillerkännas ett förfarande som enligt Högsta förvaltningsdomstolens definition inte innebär ”något egentligt avgörande av preskriptionsfrågan utan bara att CSN som företrädare för staten uttalat sin uppfattning om hur den ska avgöras (ett s.k. partsbesked)”. Myndigheten ifråga hade vid underrättelsen av partsbeskedet bifogat en besvärshänvisning. Högsta förvaltningsdomstolen intog ståndpunkten att förfarandet kräver påvisbar effekt för att överklagbarhet ska föreligga. Någon påvisbar effekt kunde dock inte identifieras och överklagbarhet ansågs inte kunna tillmätas beslutet.

### 2.3.3.2 Beslut på verkställighetsstadiet

Enligt vad som ovan anförts är verkställighetsbeslut som huvudregel inte överklagbara. Genom HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59 har det etablerats en undantagsregel som säger att verkställighetsbeslut är överklagbara om det kan konstateras att verkställighetsbeslutet har betydande faktiska verkningar för den enskilde. Huvudfrågorna i båda målen var om den enskilde kunde flyttas från ett boende till ett annat.

I HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59 uppehåller sig inte domstolen närmare vid frågan om överklagbarhet. Istället nöjer sig Högsta förvaltningsdomstolen med att genom två meningar konstatera att den typen av verkställighetsbeslut som det är fråga om ”har dock” betydande faktiska verkningar för den enskilde. Huruvida de betydande faktiska verkningarna uppstått vid tiden för överklagandet verkar inte vara av relevans. Det framkommer i båda rättsfallen att det för överklagbarhet är tillräckligt med den förestående reella risken för betydande faktiska verkningar, som tillstyrks av forskning och läkare. I HFD 2012 ref. 59 uttalar Högsta förvaltningsdomstolen att ”Utredningen i målet ger vid handen att denna påfrestning *kommer att vara påtaglig* i M.S:s fall”<sup>94</sup>, vilket återigen indikerar på en framtida risk.

---

<sup>93</sup> Se avsnitt 4.3 och framåt för mer detaljerad beskrivning kring diskussionerna.

<sup>94</sup> Min kurs.



Högsta förvaltningsdomstolen uttalar i rättsfallen att verkställighetsbesluten är överklagbara till följd av att besluten medför betydande faktiska verkningar för den enskilde. I Warnling-Nereps senaste verk förs däremot resonemang om (enbart) faktiska verkningar för att överklagbarhet ska vara för handen.<sup>95</sup> Efter RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 72 framstod det som att rekvisiten betydande faktiska verkningar och påtagliga faktiska verkningar är förlegade. Det är dock oklart om detta gäller beslut på samtliga handläggningsstadier. Möjligtvis har Högsta förvaltningsdomstolen genom HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59 velat markera att vid överklagbarhet av verkställighetsbeslut krävs en högre grad av verkningar än vid exempelvis beredningsbeslut.

### 2.3.3.3 Sammanfattande diskussion kring samtliga beslutstyper

Kriteriet för överklagbarhet må ha förflyttats från påtagliga faktiska verkningar till något av de tre följande: kännbara effekter, faktiska effekter och påvisbara effekter.<sup>96</sup> Språkmässigt torde påtagliga faktiska verkningar ge uttryck för en större påverkan än kännbara, faktiska och påvisbara effekter. På en skala mellan ett-fem där fem är som störst påverkan vill jag påstå att påtagliga faktiska verkningar infinner sig på skalan mellan fyra-fem medan kännbara, faktiska och påvisbara effekter infinner sig mellan två-tre.

I RÅ 2007 ref. 7, HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59 är inte Högsta förvaltningsdomstolen intresserad av att veta huruvida dessa verkningar i realiteten har förverkligats. Samma slutsats nåddes i HFD 2014 ref. 56 där Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att för överklagbarhet krävs att det rör sig om ett ”beslut som har – eller är ägnade att få – en påvisbar effekt”. Härigenom föreligger således en skillnad till RÅ 1996 ref. 43 I och RÅ 2004 ref. 8 där det konstateras att parterna de facto träffats av en effekt. Huruvida det var erforderligt, för att överklagbarhet skulle tillerkännas, med ett sådant konstaterande är däremot inte säkert. Att det är tillräckligt med en kommande påvisbar effekt torde därför vara gällande rätt i nuläget.<sup>97</sup> För egen del anser jag, till skillnad från Warnling-Nerep, att termen faktiska verkningar är missvisande.<sup>98</sup> Den indikerar på att verkningarna måste ha inträffat vid överklagandet, vilket som framgår inte är ett rekvisit för att överklagbarhet ska anses föreligga.

Möjligtvis är det inte erforderligt att de här diskuterade beslutstyperna tillerkänns överklagbarhet med hänsyn till kraven i artikel 6.1 i Europakonventionen. Genom införandet av 3 § andra stycket förvaltningslagen hade lagstiftaren, mig veterligen, som avsikt att säkerställa en allmän överklaganderegeln. Det kan näppeligen tänkas att Högsta förvaltningsdomstolen inte tar hänsyn till den i fall då berednings- och verkställighetsbeslut är föremål för domstolens bedömning. Utfallen i många av målen som ovan redovisats torde alltid ha resulterat i att berednings- och verkställighetsbesluten tillerkänns överklagbarhet för det fall att detta hade påfordrats med hänsyn till våra internationellt rättsliga åtaganden.

Härigenom hade kunnat hävdas att den svenska lagen tillhandahåller en generell rätt till domstolsprövning genom 3 § andra stycket förvaltningslagen. Europakonventionen ger emellertid uttryck för minimirättigheter och det finns inget som hindrar att systemet i Sverige är generösare. Genom att Högsta förvaltningsdomstolen alltemellanåt tillerkänner

<sup>95</sup> Warnling-Nerep 2015, s. 129-136.

<sup>96</sup> RÅ 1996 ref. 43 I och II och RÅ 2004 ref. 8 i jämförelse med RÅ 2007 ref. 7, RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2014 ref. 56.

<sup>97</sup> Jfr SOU 2010:29, s. 630-633.

<sup>98</sup> Jfr Warnling-Nerep 2015, s. 129-136.

överklagbarhet för beslut som enligt svenska förvaltningsprocessuella huvudregler inte anses vara överklagbara, och måhända inte behöver vara överklagbara till följd av Europakonventionen, har ett otydligt rättsläge skapats. Systemet är till följd av sin nuvarande utformning inte förutsebart eftersom det bygger på en spretig praxis. Det kan därför svårligen talas om en formell rätt till domstolsprövning. Även om det svenska systemet tillhandahåller en sådan formell rätt till domstolsprövning som erfordras enligt Europakonventionen, är den alldeles för otydlig.

Detta styrks ytterligare genom att det förekommer oklarheter i förvaltningsrätternas och kammarrätternas domar där frågan om beslutets överklagbarhet överhuvudtaget inte var föremål för prövning i ingetdera av följande fall RÅ 2007 ref. 7, HFD 2012 ref. 11, HFD 2012 ref. 59 och HFD 2014 ref. 56. Att frågan om överklagbarhet, som är en fråga om målet överhuvudtaget ska tas upp till prövning, först uppkommer i sista instans talar för att rättssystemet inte är förutsebart. Parterna har tagit sig igenom två långa processer i förvaltningsrätten och kammarrätten där målet prövats i sak och när saken väl kommer upp till prövning i Högsta förvaltningsdomstolen riskerar parten att där få sin talan avvisad för att beslutet inte är överklagbart. Orsakerna kan vara många men den grundläggande bristen ligger troligtvis i oenhetligheten av överklagandereglererna.<sup>99</sup>

Domstolen har dock enligt 8 § förvaltningsprocesslagen trots allt ett utredningsansvar och huruvida sakprövningsförutsättningarna är uppfyllda ankommer på domstolen.<sup>100</sup> Att frågan om överklagbarhet inte berördes i de ovan nämnda målen tyder bara på förvirring och okunskap hos landets domare. Det vore dock för hårt att skylla denna förvirring och okunskap på domarna, problematiken torde vara djupare än så. Det huvudsakliga problemet hänger snarare samman med att frågan om vad som utgör ett överklagbart beslut inte är reglerad i lagen. Istället har området överlämnats att definieras genom en praxis som år efter år blivit allt spretigare.

### 2.3.4 Onyttiga förvaltningsbesvär

Huruvida tillträde till domstolsprövning garanteras kan även hänga samman med problematiken som uppstår vid onyttiga förvaltningsbesvär. Warnling-Nerep menar att frågan om onyttiga förvaltningsbesvär kan kopplas till rätten till domstolsprövning.<sup>101</sup> Vad som klassas som ett onyttigt besvär är inte klarlagt.<sup>102</sup> Termen beskrivs av Ragnemalm som att saken ”förlorat konkret aktualitet”<sup>103</sup>. von Essen definierar termen som att ”talan av någon anledning förlorat sitt objekt och därför inte längre fyller sitt syfte”<sup>104</sup>.

Vanligen avskrivs målet då domstolen finner att ett onyttigt besvär är för handen. Sakprövning av onyttiga förvaltningsbesvär sker huvudsakligen då den enskilde anses ha ett befogat intresse av att få en sakprövning för att få veta om det funnits skäl för den åtgärden som myndigheten beslutat om eller om rättstillämpningen motiverar att en sakprövning sker.<sup>105</sup> I vissa fall väljer också förvaltningsdomstolen att uttala sig i sakfrågan, men avskriver

<sup>99</sup> Jfr Warnling-Nerep 2015, s. 182.

<sup>100</sup> Jfr 5 § FPL och Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar, 2005, s. 103.

<sup>101</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, En ”europeiserad” talerätt i förvaltningsprocessen? Juridisk publikation nr. 1/2011, s. 119-127 (s. 126).

<sup>102</sup> Se von Essen, Bör ”onyttiga besvär” prövas? Förvaltningsrättsligt Tidskrift nr. 4/2009 s. 481-486, (s. 481-482) och Renhammar 2015, s. 19.

<sup>103</sup> Ragnemalm 2014, s. 57.

<sup>104</sup> von Essen FT 2009 s. 481.

<sup>105</sup> von Essen FT 2009 s. 481.

i slutändan målet. Om en sakprövning inte företas till följd av att besväret är onyttigt, trots att beslutet inneburit ett intrång i den enskildes personliga svär, blir tillträdet till domstol illusoriskt.<sup>106</sup>

Problematiken är av särskild vikt i fråga om beredningsbeslut som för den enskilde innefattar ett föreläggande enligt Lavin. Han menar att det finns en stor risk att den enskildes tillträde till domstolsprövning helt omintetgörs. I RÅ 1969 C 95 erhöll klaganden aldrig en sakprövning eftersom föreläggandet som riktats mot den enskilde hade verkställts och Högsta förvaltningsdomstolen ansåg därmed att besväret var förfallet. Liknande utgång blev det i RÅ 1971 C 246 där det var fråga om ett föreläggande gentemot den enskilde om att sätta upp ett staket. Den enskilde hade rättat sig efter föreläggandet och Högsta förvaltningsdomstolen upphävde föreläggandet och uttalade sig inte i frågan om den enskilde var skyldig att uppsätta staketet.<sup>107</sup>

von Essen uttalar att fenomenet onyttiga besvär har vissa likheter med de beslut som fattas då en fastställsetalan förs. En fastställsetalan förekommer inom civilprocessen men har inget självklart erkännande inom förvaltningsprocessen. I korthet kan man säga att en fastställsetalans dom i synnerhet har prejudiciell verkan. Detta skiljer sig från överklaganden som har blivit onyttiga eftersom dessa, även om domstolen uttalar sig i sakfrågan, inte kan läggas till grund för ett senare beslut. von Essen konstaterar därmed att en avskrivning förenat med domstolens uttalande i sakfrågan snarare kan ses som en service åt den enskilde.<sup>108</sup>

Två andra exempel som väl illustrerar när ett onyttigt besvär är för handen är RÅ 1984 2:33 och RÅ 1986 ref. 150. I dessa fall företog dock Högsta förvaltningsdomstolen en sakprövning. I det första fallet prövades frågan i sak efter socialnämndens besvär trots att det ekonomiska biståndet redan hade utbetalats och det inte förelåg några möjligheter till återbetalningsskyldighet. I det senare fallet prövades ett överklagande som uppkom till följd av en redan verkställd kroppsbesiktning. Beslutet kunde, vid tiden för domstolsprövningen, inte rättas till.<sup>109</sup> Enligt Högsta förvaltningsdomstolen utgjorde den verkställda kroppsbesiktningen ett ingrepp i den enskildes personliga integritet, vilket motiverade att den enskilde tillhandahålls en sakprövning.<sup>110</sup>

von Essen har antytt att huruvida ett onyttigt förvaltningsbesvär är för handen i ett specifikt fall i princip alltid avgörs av den enskilde domaren och varje domare sköter situationen på olika sätt.<sup>111</sup> I de fall ett onyttigt besvär är för handen och domaren konstaterar att den enskilde inte har ett befogat intresse av att få en sakprövning eller att en sakprövning inte är påkallad med hänsyn till rättstillämpningen, torde resultatet bli att den enskilde i realiteten hindras från tillträde till domstol.

### 2.3.5 Vikten av överklagandehänvisning

Enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen gäller att ”om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det.”. Den nämnda bestämmelsen

---

<sup>106</sup> von Essen, Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor, 2016, s. 97.

<sup>107</sup> Lavin, Rune, Offentlighetsligt vite 1, 1978, s. 158-159.

<sup>108</sup> von Essen 2016, s. 92-93 och s. 96-97.

<sup>109</sup> Wahlgren, Göran, Administrativ praxis förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr. 5/1987, s. 201-246 (s. 234).

<sup>110</sup> von Essen 2016, s. 97. Se bland annat artikel 8 i Europakonventionen och 2 kap. 6 § regeringsformen (1974:152), RF.

<sup>111</sup> von Essen FT 2009 s. 483.

skiljer sig från dess föregångare i den bemärkelsen att skyldigheten för myndigheten har skärpts. I enlighet med paragrafens nuvarande lydelse ska besvärshänvisning bifogas i de fall där det är möjligt att den enskilde kan komma att vilja överklaga beslutet. Möjligheten för att ett överklagande kommer att företas behöver dock inte vara uppenbar.<sup>112</sup>

Bohlin och Warnling-Nerep menar att även när det är oklart huruvida ett beslut är överklagbart ska besvärshänvisning bifogas, eftersom det kommer innebära att högre rätt kan ta ställning till frågan om överklagbarhet.<sup>113</sup> Detta stämmer väl överens med vad som uttalades i förarbetena angående situationen där det kan vara svårt för myndigheten att avgöra om ett beslut har gått den enskilde emot eller inte. Föreligger ett dylikt problem ska myndigheten lämna överklagandehänvisning. Det anges att syftet med 21 § andra stycket förvaltningslagen är att stärka den enskildes rättssäkerhet.<sup>114</sup> Ur detta torde följa att en besvärshänvisning syftar till att informera den enskilde om att tillträde till domstol kan erhållas.

Skyldigheten att meddela den enskilde om beslutets överklagbarhet åligger myndigheten som fattar beslutet. Det kan göras genom att skriva in besvärshänvisningen i själva beslutet eller genom att beslutsdokumentet hänvisar till en särskild bilaga.<sup>115</sup> Följaktligen, och särskilt med hänsyn till domen *Mendel mot Sverige*, kan det med fog antas att om den enskilde inte tillhandahålls en korrekt besvärshänvisning är sannolikheten stor att ett överklagande inte kommer att företas.

## 2.4 Slutsatser

Sammanfattningsvis kan anföras att ett förvaltningsbeslut är för handen då ett förfarande på något vis är manifesterat i skrift. Överklagbarheten är vidare helt beroende av ett förfarandes befintliga eller kommande verkningar. Nivån på verkningarna är oklar och det finns dessvärre inget uttalat krav på att de behöver nå upp till en viss grad. Troligtvis beror det på att rättsläget har överlämnats åt praxis att avgöra, som är präglad av in casu-bedömningar.

Verkningarnas grad kan måhända variera utifrån beslutstyp. Det framstår som att gränsen för när ett förfarande anses vara överklagbart numera verkar ligga ganska lågt. Det är naturligtvis fördelaktigt att kraven på vad som anses vara ett överklagbart beslut är lågt ställda eftersom det ökar enskildas möjligheter att få tillträde till domstol.

Tillträdet till domstol så som det är formulerat i Europakonventionen innebär inte att alla beslut ska tillerkännas överklagbarhet och prövas i sak oberoende av vilka nackdelar det för med sig. Begränsningar i överklagbarheten och möjligheterna att utverka en sakprövning behöver i vissa fall begränsas.<sup>116</sup> Det problematiska i den typen av ordning som vi har i Sverige är att den rådande otydligheten försvårar möjligheterna att orientera sig i vad som utgör gällande rätt, varför utgången i ett specifikt ärende aldrig riktigt kan förutses.

De enskilda individer, som ofta företräder sig själva i förvaltningsprocessrättsliga sammanhang, har inte möjlighet att förstå huruvida ens en formell möjlighet ges för att få

---

<sup>112</sup> Prop. 1985/86:80, s. 71.

<sup>113</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 157.

<sup>114</sup> Prop. 1985/86:80, s. 71-72.

<sup>115</sup> Clevesköld, Lars, Förvaltningslagen: en lagkommentar, 2011, s. 198.

<sup>116</sup> Jfr *Mendel mot Sverige* § 74.

tillträde till domstol. Inte heller domarna i förvaltningsrätterna och kammarrätterna verkar vara helt övertygade om vad som är gällande rätt. Att lagstiftaren undviker att i lagtexten precisera tydliga kriterier för i vilka fall tillträde till domstol garanteras är beklagligt eftersom det inte bara resulterar i en förvirring men även rättsförluster för enskilda parter.

Avslutningsvis är det möjligt att det faktiska tillträdet till domstol påverkas av faktorer som målets karaktär och domstolarnas handläggningstider. Detta kan bli särskilt påtagligt vid beredningsbeslut eftersom det förutsätter att den enskilde vet hur hen ska agera för att garanteras tillträde till domstol. För att i möjligaste mån stärka den enskildes möjligheter att få tillträde till domstol är det många gånger erforderligt att hen tillhandahålls en korrekt besvärshänvisning.

## 3 Introduktion till det ekonomiska biståndet

### 3.1 Inledning

För att förstå frågor som anknyter till rätten att få tillträde till domstol i ett mål om ekonomiskt bistånd är det nödvändigt att förstå vad ekonomiskt bistånd är och hur det fungerar. Här ges en kortfattad redogörelse för utformningen av det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen.

### 3.2 Grundläggande värden för socialnämndernas verksamhet

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen har landets kommuner ansvar för socialnämndens verksamhet som regleras i socialtjänstlagen. Stor frihet har getts till kommunerna att utforma verksamheten eftersom socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag.<sup>117</sup> I 1 kap. socialtjänstlagen återges ett antal målstadganden som ska vara vägledande för hur socialnämnden utformar sin verksamhet. Bland annat anges i 1 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen att socialnämnden ska ta hänsyn till att den enskilda människan har ett ansvar för sin livssituation – genom detta stadgande ges såväl en riktlinje på hur socialnämndens verksamhet ska vara inriktad men också hur socialnämndens verksamhet ska utövas.<sup>118</sup> I sista stycket i nämnda paragraf anges att verksamheten ska ”bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet” och i 3 kap. 5 § socialtjänstlagen stadgas att insatserna som socialnämnden erbjuder ska utformas och genomföras i samråd med den enskilde.

### 3.3 Det ekonomiska biståndets beståndsdelar

I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen anges ”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.”. Ekonomiskt bistånd beräknas per månad och per hushåll.<sup>119</sup> Till hushållet hör, förutom den sökande själv, sökandes partner om man är gifta eller samboende.<sup>120</sup> Vidare hör även till hushållet barn under 21 år under förutsättning att barnet går i grundskola, gymnasieskola eller jämförlig sådan utbildning.<sup>121</sup>

Det ekonomiska biståndets primära beståndsdel är det så kallade försörjningsstödet. Av 4 kap. 3 § socialtjänstlagen framkommer att försörjningsstödet består utav riksnormen och skäliga kostnader. I försörjningsstöd enligt riksnormen ingår livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift, se 4 kap. 3 § socialtjänstlagen. Beloppen i riksnormen är preciserade i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen. Genom en tillämpning av riksnorm erhåller biståndsmottagaren en viss regelbunden levnadsnivå vilket anses försätta den enskilde i en sits där hen vet hur mycket bistånd hen har att förvänta sig.<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup> Clevesköld, kommentaren till 1 kap. 1 § SoL, not 1, Karnov Internet [den 21 december 2016].

<sup>118</sup> Clevesköld, kommentaren till 1 kap. 1 § SoL, not 3, Karnov Internet [den 21 december 2016].

<sup>119</sup> Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, 2013, s. 123 och s. 50.

<sup>120</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 50.

<sup>121</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 50.

<sup>122</sup> Prop. 1979/80:1, s. 202.

Försörjningsstöd utgår vidare för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Dessa poster ska, till skillnad från riksnormen, utgå för skäliga kostnader i enlighet med det som sägs i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen. Dessa kostnader kan den enskilde i vanlig ordning behöva styrka med underlag i form av kvitton eller fakturor i syfte att socialnämnden ska kunna genomföra bedömning och beräkning av försörjningsstödet i det enskilda fallet.<sup>123</sup>

Den andra delen som också regleras i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen består av behovsposter som faller inom vad som i lagen benämns livsföring i övrigt. I förarbetena anges att behovet av vad som ska utgå inom ramen för livsföring i övrigt ska prövas i förhållande till om den enskilde kan uppnå skälig levnadsnivå.<sup>124</sup> Exempel på vad som kan falla inom livsföring i övrigt är kostnader för glasögon, flyttkostnader, sjukvård, läkemedel, tandvård, umgängesresor, skulder och hemutrustning. Det finns ingen uttömmande lista på vad som kan omfattas av livsföring i övrigt utan en bedömning ska göras i varje specifikt ärende.<sup>125</sup> Generellt krävs det för poster inom livsföring i övrigt underlag för att socialtjänsten ska kunna genomföra bedömning och beräkning.<sup>126</sup>

Av 4 kap. 3 § andra stycket sista meningen socialtjänstlagen framgår slutligen att kostnaderna inom försörjningsstödet får beräknas till en lägre nivå ”om det finns särskilda skäl för detta”. Med det avses situationen som etablerats genom rättspraxis och som brukar benämnas ”akut nödsituation” eller ”akut nödläge”.<sup>127</sup> Alltsomoftast handlar det om ett tillfälligt behov under några dagar som utbetalas enligt en så kallad reducerad norm.<sup>128</sup> Varje kommun får själv avgöra vad som ska ingå i reducerad norm och vilket belopp som ska utgå.<sup>129</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har markerat genom RÅ 1995 ref. 56 att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att avhjälpa den enskildes situation då ett akut nödläge uppkommit.

### 3.4 Handläggningsförfarandet i ärenden om ekonomiskt bistånd

En ansökan om ekonomiskt bistånd kan göras muntligen och skriftligen.<sup>130</sup> Skriftligt förfarande har inom förvaltningsrätten länge varit huvudregeln.<sup>131</sup> Det är dock tydligt i förarbetena att ett muntligt anhängiggörande inte ska vara en omöjlighet för enskilda. Denna slutsats nåddes genom 7 § förvaltningslagen som ställer krav på att handläggningen ska styras av ett enkelt, snabbt och billigt förfarande.<sup>132</sup> Vid exempelvis akuta nödsituationer har handläggningsprocessen till stora delar muntliga inslag.<sup>133</sup>

Kravet på en ansökan är att det framgår vad den enskilde vill få till stånd – inga särskilda formkrav uppställs men socialnämnden måste kunna bilda sig en uppfattning av vad den enskilde har för önskan.<sup>134</sup> Det vanliga i ärenden om ekonomiskt bistånd är att

---

<sup>123</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 125-126.

<sup>124</sup> Jfr 4 kap. 1 § 4 st. SoL och se Prop. 2000/01:80, s. 92.

<sup>125</sup> Prop. 2000/01:80, s. 92.

<sup>126</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 125-126.

<sup>127</sup> Prop. 1996/97:124, s. 170. I uppsatsen används båda termerna likvärdigt, ibland kan termen ”akut bistånd” även förekomma.

<sup>128</sup> Se vidare SOU 1993:30, s. 196-197.

<sup>129</sup> Jfr SOU 1993:20, s. 210.

<sup>130</sup> Clevesköld, Lars, Lundgren, Lars & Thunved, Anders, Handläggning inom socialtjänsten, 2012, s. 138.

<sup>131</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 100.

<sup>132</sup> Prop. 1985/86:80, s. 25-26.

<sup>133</sup> Andersson & Rixman 2015, s. 20 ff.

<sup>134</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 93. Jfr även 4 § FPL.

socialnämnderna använder sig av blanketter genom vilka den enskilde kan ansöka om ekonomiskt bistånd.<sup>135</sup>

Ansökningsblanketterna ser olika ut från kommun till kommun. Hos en del kommuner är blanketterna utformade så att den enskilde måste kryssa för vad exakt ansökan avser. Vissa kommuner har blanketter där den enskilde kan kryssa för en ruta med beteckningen ”riksnorm”.<sup>136</sup> Andra kommuner efterfrågar inte att den enskilde ska ansöka om riksnorm utan det räknas med automatiskt vid en ansökan.<sup>137</sup> Vidare används hos de flesta kommuner en ruta där den enskilde får fylla i sina utgifter – de skäligen kostnader som ingår i försörjningsstödet är angivna på blanketten men den enskilde får själv fylla i belopp vid respektive kostnad.<sup>138</sup>

Vid bedömningen av huruvida den enskilde har rätt till bistånd ska socialnämnden företa en individuell behovsbedömning.<sup>139</sup> Förutom kravet i 11 kap. 1 § socialtjänstlagen om att utredning måste vidtas skyndsamt saknas det regler i socialtjänstlagen om hur en utredning ska genomföras. I ärenden där den enskilde ansöker om ekonomiskt bistånd har socialnämnden ett utredningsansvar. Officialprincipens tillämpning är emellertid reducerad eftersom det anses ligga på den enskildes bord att socialnämnden förses med det underlag som krävs för att den enskilde ska få ett positivt beslut.<sup>140</sup>

Generellt i ärenden om ekonomiskt bistånd behövs samtycke från den enskilde för att socialnämnden ska kunna vidta utredningsåtgärder, så som att inhämta uppgifter om den enskilde från andra aktörer eller genomföra hembesök.<sup>141</sup> Tvångsmedel eller viteshot är inget som socialnämnden får begagna sig av.<sup>142</sup> I flera fall har kritik från Justitieombudsmannen riktats mot socialnämnder som bland annat genomfört hembesök utan samtycke eller otydligt samtycke hos enskilda som ansökt om ekonomiskt bistånd.<sup>143</sup>

I den individuella behovsbedömningen ingår att utreda om den enskilde uppfyller den grundläggande förutsättningen för att erhålla ekonomiskt bistånd, se närmare 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Därefter ska socialnämnden undersöka huruvida den enskilde har ett normunderskott.<sup>144</sup> Det här momentet handlar om två bedömningar: socialnämnden måste ta ställning till om de medel som inkommer till hushållet är inkomster och huruvida de skäligen kostnader bestående av bland annat boende, hemförsäkring, arbetsresor som ingår i försörjningsstödet är skäligen.<sup>145</sup> För att öka förståelsen framförs här ett par exempel.

---

<sup>135</sup> Clevesköld m.fl. 2012, s. 138. Se exempel på blanketternas utformning i bilaga 1.

<sup>136</sup> Bilaga 1, se ansökningsblanketter från bl.a. Botkyrka, Eskilstuna, Norrköping, Säffle, Härjedalen och Skurup.

<sup>137</sup> Bilaga 1, se ansökningsblanketter från bl.a. Skellefteå, Umeå, Strömsund, Karlstad.

<sup>138</sup> Bilaga 1, se samtliga bifogade ansökningsblanketter.

<sup>139</sup> Prop. 2015/16:136, s. 8.

<sup>140</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 48-49 och s. 109.

<sup>141</sup> Prop. 1979/80:1, s. 398-399.

<sup>142</sup> Prop. 1979/80:1, s. 399. Jfr 1 kap. 1 § 2 st. och 3 kap. 5 § SoL.

<sup>143</sup> Se bl.a. JO dnr. 2914-2011 och JO dnr. 2816-2011.

<sup>144</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 119-120.

<sup>145</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 120-125 och s. 54-67.



**Exempel 1:** X är sjukskriven med läkarintyg. Hen erhåller endast en liten summa från Försäkringskassan i form utav sjukpenning om 2 590 kr. X är ensamstående och kan därmed få försörjningsstöd för en summa om 2 950 kr för personliga kostnader och 940 kr för hushållskostnader. X har en boendekostnad om 3 000 kr, hushållselskostnad om 200 kr och hemförsäkringskostnad om 100 kr. X har således utgifter om sammantaget 7 190 kr. X inkomst om 2 590 kr understiger utgifterna om 4 600 kr (2 590 – 7 190), vilket innebär att X har ett normunderskott. X kan således få ekonomiskt bistånd i form utav försörjningsstöd om sammantaget 4 600 kr.

**Exempel 2:** Y har varit sjukskriven en längre tid men har nu kommit i arbete. Under föregående månad arbetade hen heltid under 20 dagar och får således en lön om sammantaget 14 480 kr. Y uppfyller de grundläggande kraven för att uppbära ekonomiskt bistånd eftersom hen arbetar. Y skulle därmed kunna erhålla försörjningsstöd om 2 950 kr för personliga kostnader samt 940 kr för gemensamma hushållskostnader. Y är inneboende och har en boendekostnad om 1 500 kr i vilken hushållselen ingår. Sammanlagt uppgår kostnader under månaden till 5 390 kr. Inkomsten innevarande månad överstiger dock kostnaderna med 9 090 kr (14 480 – 5390) vilket innebär att hen har ett normöverskott och därmed inte har rätt till ekonomiskt bistånd i form utav försörjningsstöd. Enligt beräkningen ska således Y kunna tillgodose sina behov med egna medel.

När socialnämnden har gjort den individuella behovsbedömningen måste detta utmynna i ett beslut.<sup>146</sup> Beslutet ska i enlighet med 11 kap. 5-6 §§ socialtjänstlagen vara dokumenterat. Ett beslut ska innehålla uppgifter om följande; vem som är sökande, vad ansökan avser, vad som beslutas (avslag eller bifall), vilka bestämmelser detta baseras på, grunden för beslutet, datum för beslutet och beslutsfattare.<sup>147</sup> Eventuellt ska även överklagandehänvisning bifogas.<sup>148</sup> Den enskilde ska enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om beslutet. Underrättelsen ska genomföras såväl via brev som telefon.<sup>149</sup> Kraven på underrättelse vid avslagsbeslut är generellt hårdare än vid gynnande beslut. I handboken som används av handläggarna på nämnderna anges att ett avslagsbeslut borde vara skriftligt för att öka rättssäkerheten.<sup>150</sup>

Verkställande av ett beslut innebär att det som beslutet förordnar ska genomföras i verkligheten.<sup>151</sup> Enligt 16 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen anges att beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen gäller med omedelbar verkan. I korthet innebär det att gynnande beslut ska verkställas omedelbart genom att den enskilde på något vis får tillgång till det ekonomiska biståndet som beviljats, medan för avslagsbeslut gäller att den enskilde ska underrättas.<sup>152</sup>

Ett verkställande i ärenden om ekonomiskt bistånd sker vanligtvis genom en utbetalning. Det allra vanligaste är att det ekonomiska biståndet utbetalas genom ett sedvanligt utbetalningsförfarande, det vill säga till den enskildes bankkonto. Det ställs dock krav på socialnämnden att kunna göra en kontantutbetalning om det anses nödvändigt, även checkutbetalning är acceptabelt under förutsättning att det inte går att förstå ur checkens utformning att den enskilde erhållit ekonomiskt bistånd.<sup>153</sup> I vissa fall kan det vidare vara nödvändigt att socialnämnden ombesörjer betalningen av den enskildes månatliga fakturor, bland annat kostnader som boende och hushållsel. Detta förutsätter emellertid den enskildes samtycke. Härigenom kan socialnämnden säkerställa att det ekonomiska biståndet går till avsett ändamål.<sup>154</sup>

<sup>146</sup> von Essen, Ulrik, *Arbete i offentlig förvaltning*, 2014, s. 111.

<sup>147</sup> Clevesköld m.fl. 2012, s. 253 och Socialstyrelsen 2013, s. 128-129. Jfr. även von Essen 2014, s. 117.

<sup>148</sup> Clevesköld m.fl. 2012, s. 253.

<sup>149</sup> Se närmare Socialstyrelsen 2013, s. 130 – 131.

<sup>150</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 131.

<sup>151</sup> Ragnemalm 2014, s. 138.

<sup>152</sup> Clevesköld m.fl. 2012, s. 307.

<sup>153</sup> JO 2003/04 s. 250.

<sup>154</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 131-132.

I yttersta undantagsfall tillåts socialtjänsten även att utbetala det ekonomiska biståndet genom matkuponger eller på rekvisition. I förarbetena uttalades att matkuponger ska användas återhållsamt eftersom socialtjänsten inte ska ta över ansvaret för den enskildes handlingar och liv – tvärtom ska den enskilde i möjligaste mån själv ta sitt ansvar.<sup>155</sup> Justitieombudsmannen menar att det krävs speciella omständigheter för att verkställandet ska kunna ske genom rekvisition. Exempelvis tillåts nyttjande av rekvisition när det ekonomiska biståndet riskerar att användas till sådant som det inte är avsett för, framförallt avses situationer där den enskilde lider av någon form av missbruk.<sup>156</sup>

### **3.5 Sammanfattning**

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen utgår för försörjningsstöd vari innefattas riksnorm och skäliga kostnader. Därutöver kan ekonomiskt bistånd utgå för behovsposter inom livsföring i övrigt. Om den enskilde inte uppfyller kraven för att erhålla ekonomiskt bistånd finns det utrymme att bevilja reducerad norm i syfte att undvika en akut nödsituation. Det är den enskilde som kan initiera ett ärende hos socialnämnden och detta kan ske såväl skriftligen, på en ansökningsblankett, eller muntligen. Socialnämnden ska då företa en utredning så snart som möjligt.

Alla ärenden handläggs olika till följd av att det i varje ärende ska företas en individuell behovsbedömning. I vissa ärenden kan den enskilde behöva frambringa mycket dokumentation medan i andra ärenden kan socialnämnden behöva kontakta utomstående aktörer. Utredningsförfarandet är till mångt och mycket beroende av att den enskilde ger sitt samtycke. Efter den individuella behovsbedömningen och eventuell beräkning av det ekonomiska biståndet ska nämnden fatta ett beslut. Detta ska ofta manifesteras skriftligt och verkställas omedelbart.

---

<sup>155</sup> Prop. 1979/80:1, s. 205.

<sup>156</sup> JO 2003/04 s. 250.

# 4 Tillträdet till domstol i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

## 4.1 Inledning

I föreliggande kapitel ska uppsatsens huvudsakliga frågeställningar besvaras. För att presentera problematiken på bästa sätt krävs en uppdelning av de olika beslutstyper som tas inom ramen för ekonomiskt bistånd. Beslutstyperna redovisas, med vissa få undantag, utifrån en kronologisk genomgång av de olika stadierna i handläggningsförfarandet. Inledningsvis anför dock vissa utgångspunkter i fråga om överklagbarheten av ett beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Kapitlet avslutas med kortfattade slutsatser.

## 4.2 Allmänt om överklaganderätten

Till följd av subsidiaritetsprincipen i 3 § första stycket förvaltningslagen gäller specialförfattning framför de allmänt utformade reglerna i förvaltningslagen. En sådan specialförfattning är socialtjänstlagen. Överklaganderätten av beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen regleras i 16 kap. 3 § socialtjänstlagen, vilket innebär att besluten är överklagbara genom förvaltningsbesvär. Det sägs att biståndsbeslut oavsett form ska tillerkännas överklagbarhet. Vad som avses med form preciseras inte närmare. Det är dock inte bara ekonomiskt bistånd som utgår enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen utan även bland annat hemtjänst och särskilt boende – det enda rimliga är således att det är dessa olika former av beslut som åsyftas.<sup>157</sup>

Lagtexten uppger inte mer än att beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen får överklagas. Bohlin och Warnling-Nerep menar att liknande formuleringar som den i 16 kap. 3 § socialtjänstlagen inte innebär att överklaganderätten är total.<sup>158</sup> Som sagt är förvaltningslagen subsidiär till socialtjänstlagen vilket innebär att om socialtjänstlagen saknar regler i en viss fråga kan förvaltningslagen fylla ut området. Överklagbarheten i socialtjänstlagen kompletteras därför av vad som stadgas om överklagbarhet i förvaltningslagen. I 22 § förvaltningslagen erfordras bland annat att beslutet ska vara överklagbart.

I enkätundersökningen som företagits inom ramen för uppsatsen har en del respondenter uppgett att fullföljdshänvisning bifogas i de fall då beslutet är överklagbart.<sup>159</sup> Som framkommit i kapitel tre är det högst oklart vad som egentligen är ett överklagbart beslut. Det är därför intressant att många respondenter menar sig veta vad som utgör ett överklagbart beslut. I den fortsatta framställningen redogörs för och diskuteras den enskildes möjligheter att få tillträde till domstol i förhållande till respektive beslutstyp.

## 4.3 Förelägganden och beredningsbeslut

I kapitel tre presenterades RÅ 2007 ref. 7 bland beredningsbesluten.<sup>160</sup> Högsta förvaltnings-

<sup>157</sup> Prop. 2000/01:80, s. 96.

<sup>158</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 245.

<sup>159</sup> Bilaga 3, bl.a. motivering nr. 6, 9, 12, 52, 116, 191.

<sup>160</sup> Se avsnitt 2.3.3.1 ovan för närmare redogörelse kring omständigheterna i RÅ 2007 ref. 7.

domstolen ansåg, utan att närmare klassificera informationsbrevet, att den utgjorde ett överklagbart beslut. Som framgår nedan har det diskuterats huruvida informationsbrevet utgjorde ett beredningsbeslut. Ett moment som Högsta förvaltningsdomstolen inte tog sikte på men som, enligt min uppfattning, har relevans är tidpunkten för informationsbrevets utskick. Ett föreläggande mot enskild innan ärendets anhängiggörande innebär att det inte finns en pågående handlägningsprocess hos socialnämnden. Ett motargument mot att tillmäta ej slutliga beslut överklagbarhet är att en tillerkänd överklaganderätt förhåller handlägningsprocessen.<sup>161</sup> Ur effektivitetsskäl anses därför att överklagbarhet inte ska tillerkännas förrän det slutliga beslutet är fattat.

Följaktligen råder viss skillnad mellan vilka argument som kan anföras beroende på om det rör sig om verkliga beredningsbeslut<sup>162</sup>, det vill säga sådana som fattas under handlägningsprocessen, och sådana beslut som det var fråga om i RÅ 2007 ref. 7. Dessutom föreligger vissa artskillnader mellan beslutstyperna i enlighet med vad som beskrivs nedan. Av den anledningen har problematiken som uppstår i förhållande till förelägganden och beredningsbeslut som socialnämnden riktar mot enskild delats in i tre olika underkategorier: förelägganden innan ärendets anhängiggörande, förelägganden i beslutsmotiveringen av det slutliga beslutet och beredningsbeslut under handlägningsprocessen.

#### **4.3.1 Föreläggande innan ärendets anhängiggörande**

Högsta förvaltningsdomstolen klassificerade beslutet i RÅ 2007 ref. 7 slutligen som ett åläggande. Bland vissa handläggare för ekonomiskt bistånd benämns den typen av förfaranden som ”rådrumsbeslut”.<sup>163</sup> Det rör sig om en beslutstyp där den enskilde uppmanas att avyttra någon ägodel för att lösgöra medel till sin försörjning eller byta bostad för att eventuellt tillgodose sitt behov med egna medel, se 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Som kommer att framgå riktas dylika förelägganden mot enskilda i synnerhet innan ett ärende är anhängiggjort och i beslutsmotiveringar. Det är vanligt att den enskilde får ett så kallat ”skäligt rådrum” för att kunna rätta sig efter föreläggandet.

Det så kallade rådrumsbeslutet kan illustreras med ett fall från Justitieombudsmannen. I princip förelåg liknande grundproblematik som i RÅ 2007 ref. 7. Den enskilde informerades muntligen om att den nuvarande boendekostnaden endast accepteras sex månader framöver. Därefter skulle socialnämnden endast acceptera en lägre boendekostnad. Den enskilde gavs ett så kallat skäligt rådrum för att förändra sin bostadssituation. Informationen förmedlades dock muntligen och manifesterades inte i en formbunden handling. Socialnämnden informerade inte den enskilde huruvida informationen kunde överklagas.<sup>164</sup>

Huvudfrågan för Justitieombudsmannen var därför om informationen var överklagbar. Utifrån RÅ 2007 ref. 7 konstaterade Justitieombudsmannen att den muntliga informationen kunde anses vara en form av åläggande för den enskilde och att det ligger ”nära till hands” att betrakta informationen som ett överklagbart förvaltningsbeslut. Dessutom tillade Justitieombudsmannen att den enskilde hade kunnat få prövat sin rätt till bistånd i förhållande till boendekostnaden av domstol innan fristen att hitta ny bostad hade gått ut om socialnämnden hade tillhandahållit en överklagandehänvisning. Justitieombudsmannen

---

<sup>161</sup> Ragnemalm 1970, s. 312 och von Essen FT 2013 s. 170.

<sup>162</sup> Observera att beredningsbesluten i sig kan indelas i olika typer, se bl.a. Ragnemalm (1970) s. 299-379.

<sup>163</sup> Bilaga 3, motivering nr. 86.

<sup>164</sup> JO 2010/11 s. 403.

poängterade dock att rättsläget är osäkert och hänvisade till att det ankommer på förvaltningsdomstol att avgöra hur den typen av problematik ska lösas. Resultatet blev att ingen kritik riktades mot socialnämnden eftersom utredningen visade att nämnden hade samma uppfattning i frågan som Justitieombudsmannen.

I doktrin har det diskuterats huruvida informationsbrevet i RÅ 2007 ref. 7 skulle kunna utgöra ett beredningsbeslut.<sup>165</sup> Indikationer på att Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att informationsbrevet var ett beslut på beredningsstadiet kan uttydas i domen. Så som Hellners mycket tydligt påpekar finns dessa antydningar i Högsta förvaltningsdomstolens resonemang om ett eventuellt kommande avslagsbeslut och även sidhänvisningen till Ragnemalms bok vari beredningsbeslut behandlas.<sup>166</sup> Indikationerna är dock knapphändiga varför det inte går att helt säkert fastställa om Högsta förvaltningsdomstolen menade att det rörde sig om ett beredningsbeslut.

För att ett beslut i ett ärende om ekonomiskt bistånd ska kunna fattas krävs att den enskilde anhängiggjort ett ärende. Motsatsvis innebär det därför att socialnämnden inte kan initiera ett ärende utan den enskildes medverkan.<sup>167</sup> Detta följer inte minst av socialtjänstlagens inledande bestämmelser i 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen, som ska vara styrande för hela verksamheten.<sup>168</sup> Huruvida ett förvaltningsbeslut överhuvudtaget är för handen innan den enskildes initierande av ett ärende kan därför diskuteras.

Om informationsskrivelsen klassas som ett beredningsbeslut talar det för att socialnämnden självant initierat ett ärende om ekonomiskt bistånd och under prövningen av den enskildes rätt till bistånd i frågan om behovet kan tillgodoses med andra tillgångar konstaterades att bilen delvis kan tillgodose den enskildes behov.<sup>169</sup> Detta skulle därmed tala för att socialnämnden inte agerat i överensstämmelse med gällande rätt.

Till den argumentationen kan också anföras att ekonomiskt bistånd lämnas för en månad i taget och i den mån den enskilde inte har initierat ett nytt ärende ska socialnämnden utgå från att den enskilde kan klara av sin situation på egen hand.<sup>170</sup> Detta kan jämföras med ärenden där det handlar om att en förmån återkallas för den enskilde, vilket det inte är fråga om i ärenden om ekonomiskt bistånd numera.<sup>171</sup> Högsta förvaltningsdomstolen torde därför inte ha avsett att målet rörde ett beredningsbeslut eftersom det skulle innebära att socialnämnden förutsatte att den enskilde hade ett fortsatt behov av bistånd utan att själv påtala det. Det mesta tyder därför på att Högsta förvaltningsdomstolen inte klassificerade informationsbrevet som ett beredningsbeslut.

I doktrin råder samstämmighet om att socialnämnden inte kan meddela den enskilde förelägganden om att avyttra egendom och därigenom villkora den fortsatta rätten till ekonomiskt bistånd.<sup>172</sup> Precis som Hellners anmärker kan det tänkas att informationsbrevet i RÅ 2007 ref. 7 ”innehöll en erinran om vad ett kommande avgörande av saken kunde

---

<sup>165</sup> Warnling-Nerep 2015, s. 132 och Hellners, Tryggve, Kommentar till ett rättsfall, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr. 1/2008, s. 27-32 (s. 29).

<sup>166</sup> Hellners FT 2008 s. 29.

<sup>167</sup> Prop. 1979/80:1, s. 399 f.

<sup>168</sup> Clevesköld, Lars, kommentaren till 1 kap. 1 § SoL, not 3, Karnov.

<sup>169</sup> Se Hellners FT 2008 s. 31 angående att socialnämnden gjort en ”preliminär bedömning”.

<sup>170</sup> Observera dock att HFD:s formulering om att den enskilde och hans familj är beroende av ekonomiskt bistånd antyder att det framtida behovet inte är en öppen fråga.

<sup>171</sup> Ds 2004:5, s. 12.

<sup>172</sup> Hellners FT 2008 s. 30 och Warnling-Nerep 2015, s. 132.

innehålla”.<sup>173</sup> Det skulle således kunna klassas som en upplysning av de generella reglerna kring rätten till ekonomiskt bistånd, vilket socialnämnden har skyldighet att tillhandahålla i enlighet med 4 § förvaltningslagen. Uttalanden i de äldre förarbetena antyder dock att upplysningar och råd inte kan tillmätas överklagbarhet.<sup>174</sup> Det finns således anledning att fundera över om rättsläget har utvecklats varigenom de nämnda uttalandena numera blivit förlegade.<sup>175</sup>

Hellners menar därtill att Högsta förvaltningsdomstolen hade kunnat undanröja beslutet genom att konstatera att socialnämnden hade överskridit sin kompetens, precis som Högsta förvaltningsdomstolen gjorde i RÅ 2004 ref. 8.<sup>176</sup> Resonemang om ett kompetensöverskridande är dock tvivelaktigt i det här fallet. Anledningen till det är att socialnämnderna måste få utrymme att informera enskilda om vilka krav som gäller för att kunna uppbära ekonomiskt bistånd, utan att varje informationsbrev omvandlas till ett överklagbart beslut.

För egen del anser jag det inte vara lämpligt med resonemang om kompetensöverskridande eftersom det sätter en stor press på hur socialnämnderna kan utöva sin vardagliga verksamhet.<sup>177</sup> Rutinåtgärder i socialnämndernas arbete riskerar att förvandlas till en fråga om gränsdragningar, vilket kan resultera i allvarliga störningsmoment i arbetet. Det skulle därför kunna hävdas att RÅ 2007 ref. 7 i slutändan, om rättsfallet ska tillmätas något värde, innebär att kriterierna för vad som anses överklagbart har vidgats.<sup>178</sup>

I RÅ 2007 ref. 7 uttalande Högsta förvaltningsdomstolen ”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.” Tillerkänns ett eventuellt kommande avslagsbeslut överklagbarhet betyder det att den enskilde får frågan om hen har rätt att behålla bilen vid uppbärandet av ekonomiskt bistånd prövat av domstol. Om den enskilde istället rättar sig efter de angivna kraven i informationsbrevet och avyttrar bilen är det osäkert om den enskilde kan utverka en prövning i sak hos domstolen. Det kan innebära att frågan om den enskildes rätt till innehav av bil vid uppbärandet av ekonomiskt bistånd aldrig får kontrolleras av en domstol. Inte minst därför att överklagandet kan anses vara onyttigt, vilket förklaras närmare nedan.<sup>179</sup>

Det ovan anförda ålägger socialnämnden att informationen i brevet är fullständigt korrekt. Ekonomiskt bistånd utgår efter en individuell behovsbedömning och huruvida rätt att behålla bil vid uppbärandet av ekonomiskt bistånd föreligger kan bedömas olika från fall till fall.<sup>180</sup> Högsta förvaltningsdomstolens uttalande om bristande rättsskydd för det fall att överklagbarhet inte tillerkänns informationsbrevet torde därför ha haft stark inverkan på det faktum att informationsskrivelsen i RÅ 2007 ref. 7 tillerkändes överklagbarhet.

Vad gäller förelägganden som kommuniceras med enskilda muntligen, kan det tänkas att överklagandeförfarande i praktiken kan bli svår genomförbart eftersom förvaltnings-

---

<sup>173</sup> Hellners FT 2008 s. 30. Det är oklart om Hellners med det uttalandet menar att förfarandet kan liknas vid ett förhandsbesked men det är en intressant liknelse.

<sup>174</sup> Prop. 1985/86:80, s. 47-48.

<sup>175</sup> Hellners FT 2008 s. 31.

<sup>176</sup> Hellners FT 2008 s. 30.

<sup>177</sup> Jfr Hellners FT 2008 s. 32.

<sup>178</sup> Hellners FT 2008 s. 32 och Warnling-Nerep 2015, s. 132.

<sup>179</sup> Se avsnitt 4.4, där det resoneras kring att en annan orsak till att den enskilde inte överklagar, om hen får ett bifallsbeslut, kan vara att hen inte vet om att bifallsbeslut kan vara överklagbara.

<sup>180</sup> Se bl.a. KamR i Jönköping, mål nr. 2430-12, KamR i Jönköping mål nr. 2798-11 och KamR i Sundsvall mål nr. 1878-07 och 2478-07.

domstolarna i huvudsak tillämpar ett skriftligt förfarande.<sup>181</sup> Enligt Lavin är det dock tillräckligt att det går att tillgå en intern anteckning hos socialnämnden för att överklagbarhet ska tillerkännas.<sup>182</sup>

Det ska dock anmärkas att varken föreläggandet eller den muntliga informationen medför per automatik en verkan för den enskilde. För att informationen ska ha någon form av betydelse för den enskilde måste hen först ansöka om ekonomiskt bistånd, varpå socialnämnden gör en individuell behovsbedömning. Först därefter kan den enskilde få ett beslut. Inte innan beslutet är fattat kan den enskildes ekonomiska eller personliga förhållanden komma att påverkas.<sup>183</sup> Genom förevarande resonemang är det inte självklart att något rättsskydd behöver tillhandahållas den enskilde genom att överklagbarhet tillerkänns informationsbrevet. Det kan tänkas att informationsbrevet inte är något annat än en oförbindande anvisning varför möjlighet att få tillträde till domstol inte behöver beredas för att ett rättsskyddsbehov ska tillgodoses.<sup>184</sup>

Ytterligare en aspekt är att för beslut i ärenden om ekonomiskt bistånd gäller omedelbar verkställighet enligt 16 kap. 3 § tredje stycket socialtjänstlagen. Det föreligger således en skillnad i förhållande till beslut som kan verkställas först då de vunnit laga kraft. Appliceras detta faktum på Högsta förvaltningsdomstolens resonemang i RÅ 2007 ref. 7 om att den enskilde och hans familj inte tillförsäkras tillräckligt rättsskydd om endast ett kommande avslagsbeslut går att överklaga innebär det att den enskilde har större rättsskydd i de fall där beslutet måste vinna laga kraft. I ärenden om ekonomiskt bistånd får ett avslagsbeslut direkt verkan för den enskilde på så vis att hen inte har medel till sin försörjning. Det innebär att den enskilde genom avslagsbeslutet direkt försätts i en position där hen, i värsta fall, inte har mat på bordet.<sup>185</sup> Att således kunna överklaga ett beslut på ett så tidigt stadium som möjligt torde kunna motiveras utifrån rättssäkerhetsaspekter. Som sagt, försätter dock inte ett informationsbrev den enskilde egentligen i en sämre position än vad hen redan befinner sig i innan informationsbrevets utskick, med undantag för den enskildes psykiska medvetenhet om ett eventuellt framtida avslagsbeslut. Jämförelsen med beslut som kan verkställas först då de vinner laga kraft är därför inte helt lyckad.

Till följd av den individuella behovsbedömningen som ska företas vid varje ärende kan det dock vara av vikt att beslutet kontrolleras av domstolen i ett så tidigt skede som möjligt. Det kan således argumenteras för att den enskilde inte ska behöva invänta ett eventuellt avslagsbeslut. Dessutom finns det vid förelägganden innan ärendets anhängiggörande ingen handlägningsprocess att förhålla varför det egentligen inte finns något som talar emot att överklagbarhet tillerkänns. Risken om den enskilde måste invänta ett slutligt beslut gör också att den enskilde rättar sig efter föreläggandet och förhindras tillträdet till domstol genom att besväret blivit onyttigt. I det här läget gäller det därför att den enskilde är väl medveten om sina rättigheter för att inte förverka sin rätt till domstolsprövning.

Rutinerna vid förelägganden synes skilja sig i hög grad mellan olika socialtjänster. I RÅ 2007 ref. 7 skickade socialnämnden ut ett brev till den enskilde, medan i enkätundersökningen uppgav en respondent att kommunikationen med den enskilde ofta företas i samband med det

---

<sup>181</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 100. Se JO 2010/11 s. 403 angående muntligt föreläggande.

<sup>182</sup> Lavin FT 1995 s. 143.

<sup>183</sup> Jfr Hellners FT 2008 s. 30-31.

<sup>184</sup> Se Ragnemalm 1970, s. 397.

<sup>185</sup> Jfr Söderholm, Axel, Beredningsbesluts överklagbarhet – en studie av möjligheterna att överklaga förvaltningsbeslut som fattas under beredningen av ett ärende, 2015, s. 49-50.

slutliga beslutet.<sup>186</sup> Det råder således skillnad i fråga om hur förelägganden av den typen som det var fråga om i RÅ 2007 ref. 7 hanteras. Skillnad torde inte bara råda socialnämnder emellan men också från fall till fall. Det kan bero på att det saknas konkreta regler i lagen för hur och när viss kommunikation ska vidtas, se 11 kap. 8 § första stycket andra punkten och 16-17 §§ förvaltningslagen.

I enkätundersökningen fick respondenterna välja mellan tre olika benämningar på beslutsliknande brev.<sup>187</sup> Resultatet framkommer nedan i tabellen.

Beslutstyp	Handläggare som bifogar besvärshänvisning (%)
Informationsbrev i det enskilda fallet	9,4 %
Generella informationsbrev	6,4 %
Brev till enskilda där de uppmanas att inkomma med exempelvis dokument för att ansökan om ekonomiskt bistånd ska kunna tas upp till prövning	10,8 %

Det verkar vara ganska få handläggare som informerar om överklaganderätten vid de ovan angivna beslutstyperna. Utfallet kan möjligen bero på att beslutstyperna ovan inte uppfattades som förelägganden av den typen som det var fråga om i RÅ 2007 ref. 7. Resultatet kan dock också bero på att RÅ 2007 ref. 7 har haft en väldigt liten inverkan på handläggarnas uppfattning.<sup>188</sup> Flertalet respondenter i enkätundersökningen har uttryckligen uppgett att ”information eller en rekommendation” inte är överklagbara.<sup>189</sup> En respondent uppgav dock att rådrumsbeslut är överklagbara och att besvärshänvisning vid den beslutstypen ska tillhandahållas. Skillnaden mellan ”Generella informationsbrev” och de två andra svarsalternativen är minimal men det faktum att det sistnämnda alternativet är snäppet högre kan eventuellt bero på utfallet i RÅ 2007 ref. 7.

Att besvärshänvisning inte bifogas är dock oroväckande eftersom det kommer sätta en stor press på den enskilde att vara medveten om vad hen har och inte har rätt till. Till följd av det omdiskuterade utfallet i RÅ 2007 ref. 7 kan dock ifrågasättas huruvida rättsfallet ger uttryck för gällande rätt. Justitieombudsmannen verkar emellertid mena att besvärshänvisning hade möjliggjort en prövning i sak av boendekostnaden. Huruvida uttalandet ger för handen att det garanteras ett formellt tillträde till domstol vid den typen av ålägganden går dock inte att avgöra eftersom Justitieombudsmannen därefter antyder att frågan får bedömas av förvaltningsdomstolen.<sup>190</sup>

#### 4.3.2 Föreläggande för enskild i beslutsmotiveringar

En annan problematik uppstår för det fall att socialnämnden kommunicerar eventuella förelägganden med den enskilde i motiveringen till ett beslut. I den enkätundersökning som gjorts inom ramen för förevarande uppsats uppgav en respondent att de flesta förelägganden

<sup>186</sup> Bilaga 3, motivering nr. 34. Se avsnitt 4.3.2, där problematiken kring beslutsmotiveringar diskuteras.

<sup>187</sup> Termerna föreläggande och åläggande användes inte i enkätundersökningen eftersom de närmast torde vara juridiska begrepp. Socialnämndens ståndpunkt i RÅ 2007 ref. 7 var att beslutet utgjorde ett informationsbrev, vilket jag försökte återspegla i enkätundersökningen. Nu i efterhand hade det möjligen varit lämpligare att använda termen rådrumsbeslut.

<sup>188</sup> Observera dock att RÅ 2007 ref. 7 omnämns i Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd som är till för handläggarna på socialnämnderna, se Socialstyrelsen 2013, s. 97.

<sup>189</sup> Bilaga 3, bl.a. motivering nr. 140, jfr även motivering nr. 10, 23, 47.

<sup>190</sup> JO 2010/11 s. 403.



riktade mot enskilda kommuniceras i samband med beslut för innevarande månad, vilket gör att besvärshänvisning automatiskt finns bifogad.<sup>191</sup> Liknande förfarande förekom på socialnämnden där jag tjänstgjorde under sommarmånaderna. Föreläggandet som det var fråga om i RÅ 2007 ref. 7 skulle därför likväl kunnat kommuniceras med den enskilde via en beslutsmotivering.

I ärenden om ekonomiskt bistånd kan överklagbarhetsfrågan i förhållande till beslutsmotiveringar aktualiseras. Potentiellt hade den enskilde kunnat erhålla ett beslut om ekonomiskt bistånd som i beslutsklämman är gynnande, medan den enskilde i beslutsmotiveringen föreläggs att vidta åtgärder för att den framtida rätten till ekonomiskt bistånd inte ska ifrågasättas. Om den enskilde inte rättar sig efter föreläggandet kan en framtida ansökan utfalla negativt för den enskilde.

Enligt huvudregeln gäller att beslutsmotiveringar inte kan överklagas. Undantagsvis tillerkänns överklagbarhet om motiveringen har självständiga rättsverkningar på så vis att motiveringen senare läggs till grund för kommande beslut.<sup>192</sup> Ett föreläggande som kommuniceras med den enskilde via en beslutsmotivering kommer inte omedelbart att läggas till grund för ett framtida beslut. Socialnämnden har skyldighet att företa en individuell behovsbedömning efter det att den enskilde anhängiggjort ärendet.<sup>193</sup> På det viset kan det hävdas att en beslutsmotivering i första hand inte kommer att föra med sig självständiga rättsverkningar för den enskilde som erfordras enligt undantagsregeln för att överklagbarhet ska tillerkännas.

Emellertid bedömde inte Högsta förvaltningsdomstolen att föreläggandet i RÅ 2007 ref. 7 medförde självständiga rättsverkningar utan tillerkände överklagbarhet på andra grunder. Om man betraktar föreläggandet i RÅ 2007 ref. 7 självständigt, med bortseende från formen och förekomsten, verkar Högsta förvaltningsdomstolen mena att det är så ingripande för den enskilde att för att rättskydd ska erhållas måste överklagbarhet tillerkännas. Det finns därför utrymme att argumentera utifrån RÅ 2007 ref. 7 om att förelägganden som medför kännbara effekter för den enskilde, även om de förekommer i beslutsmotiveringar, skulle kunna tillerkännas överklagbarhet.

För det fall att paralleller kan dras ur RÅ 2007 ref. 7 i förhållande till beslutsmotiveringar borde det göras åtskillnad mellan olika typer av beslutsmotiveringar i ärenden om ekonomiskt bistånd. Huruvida överklaganderätt kommer att tillerkännas en beslutsmotivering beror på vad motiveringen för med sig för den enskilde. Frågan är emellertid hur en beslutsmotivering ska betraktas vid ett eventuellt överklagande. Beslutsmotivering framförs till den enskilde i ett dokument som utgör det slutliga beslutet.<sup>194</sup>

En beslutsmotivering som innefattar ett rådsumbeslut är inriktad på framtiden vilket antyder att beslutsmotiveringen självständigt hade kunnat utgöra ett sådant föreläggande som diskuterats i föregående avsnitt. I ett sådant fall hade det möjligtvis varit erforderligt att ”bryta ut” föreläggandet ur beslutsmotiveringen. I teorin torde det därför inte vara helt omöjligt att nå framgång med ett överklagande över en beslutsmotivering under vissa omständigheter. I nuläget, till följd av att det saknas såväl regler i lagen och praxis i frågan, är dock tillträdet till domstol vid beslutsmotiveringar som kan liknas vid ett sådant åläggande som det var fråga

---

<sup>191</sup> Bilaga 3, motivering nr. 34.

<sup>192</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 251.

<sup>193</sup> Jfr resonemanget i avsnitt 4.3.1 ovan.

<sup>194</sup> Clevesköld m.fl. 2012, s. 253 och Socialstyrelsen 2013, s. 128-129. Jfr även von Essen 2014, s. 117.

om i RÅ 2007 ref. 7 högst oklart.

Som framgår i tabellen nedan uppgav 55,2 procent att fullföljdshänvisning skickas med vid villkorade beslut.<sup>195</sup> Huruvida detta villkorade beslutet förekommer i beslutsmotiveringen framstår dock som osäkert, varför resultatet i förhållande till villkorade beslut får tolkas med försiktighet. Det ska dock påpekas att det råder stor skillnad mellan resultatet i fråga om villkorade beslut i jämförelse med de beslutstyper som redovisades i föregående avsnitt. Bedömningen gjordes därför slutligen att resultatet i förhållande till villkorade beslut inte är helt betydelselöst. Eventuellt kan det tala för att förelägganden av den typen som det var fråga om i RÅ 2007 ref. 7, oavsett i vilken form de förekommer, anses överklagbara enligt hälften av de handläggare som deltog i enkätundersökningen.

Beslutstyper	Handläggare som bifogar besvärshänvisning (%)
Fullt bifall enligt 4 kap. 1 § SoL	44,3 %
Villkorat beslut, exempelvis med att rätten till ekonomiskt bistånd kan ifrågasättas i framtiden om den enskilde inte säljer sin båt/häst/bil/lägenhet/m.m.	55,2 %

Vidare uppgav 44,3 procent av samtliga respondenter att fullföljdshänvisning bifogas vid bifallsbeslut. Här avses det potentiellt möjliga fall som målats upp ovan; ett beslut som är gynnande i beslutsklämman ger sken av att det inte medför något negativt för den enskilde. Om exempelvis beslutet från socialnämnden är ett fullt bifall är det möjligt att fullföljdshänvisning inte medföljer, med hänsyn till stadgandet i 21 § andra stycket förvaltningslagen.

Ett problem som inte till fullo fångas upp av enkätundersökningen är att frågan om den enskilde får en fullföljdshänvisning beror på hur den enskilde handläggaren förhåller sig till beslutet. Det finns en fara i det här eftersom handläggarens tolkning inte behöver vara den enda rätta, vilket innebär att den enskilde kan uppfatta ett föreläggande i beslutsmotiveringen utan att handläggaren själv gör det och vice versa. Önskvärt hade därför varit om besvärshänvisning medfördes vid alla bifallsbeslut för att eliminera detta moment.

Möjligheten finns dessutom att föreläggandet rentav förbises när det inte förekommer i beslutsklämman, vilket resulterar i att ingen besvärshänvisning medges. Det kommer därför i slutändan åligga den enskilde att få till stånd en prövning i domstol. Förutsättningen är att den enskilde är väl medveten om sina rättigheter. Som anförts ovan torde den rättsliga medvetenheten bland biståndsmottagarna sällan vara stor, eftersom gruppen som uppstår ekonomiskt bistånd är utsatt på många olika sätt.

#### 4.3.3 Beredningsbeslut under handlägningsprocessen

När ärendet är anhängiggjort har socialnämnden att bereda ett ärende för att kunna fatta ett slutligt beslut.<sup>196</sup> Dessförinnan kan dock den enskilde komma att få ett beredningsbeslut.<sup>197</sup> Det är oklart huruvida beredningsbeslut faller inom 16 kap. 3 § första stycket andra punkten socialtjänstlagen eftersom det inte är givet vad lagstiftaren avser med ”beslut enligt 4 kap. 1 §

<sup>195</sup> Villkorat beslut kan också vara 4 kap. 4-5 SoL, men med hänsyn till preciseringen i enkäten har förhoppningsvis gett ett rimligt resultat.

<sup>196</sup> Ragnemalm 2014, s. 81.

<sup>197</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 51.

socialtjänstlagen”. Överklagbarheten kan behöva avgöras enligt allmänna förvaltningsprocessrättsliga principer och enligt dessa gäller att beredningsbeslut som huvudregel inte tillerkänns överklagbarhet.<sup>198</sup>

Härefter kommer två förfaranden som är vanliga under handläggningsprocessen inom socialtjänstens verksamhet att diskuteras. Det första förfarandet kan exemplifieras med att den enskilde ombeds att styrka sin arbetsförmåga med ett läkarintyg eller inkomma med en faktura som styrker den yrkade kostnaden för hushållsel.<sup>199</sup> Fortsättningsvis benämns den typen av förfarande som föreläggande om komplettering. Det andra förfarandet innefattar socialnämndens efterfrågan på den enskildes samtycke för att genomföra ett hembesök eller kontakta andra utomstående aktörer.<sup>200</sup> Den typen av förfaranden är till stora delar muntliga och genomförs vanligen inom ett par dagar, dock föreligger dokumentationsskyldighet enligt 11 kap. 5-6 §§ socialtjänstlagen. Samtliga av de ovan nämnda förfarandena klassificeras fortsättningsvis som beredningsbeslut eftersom de utgör ett led i utredningen som ska avgöra om den enskilde har rätt till ekonomiskt bistånd.

Ett föreläggande om komplettering används generellt inom offentlig förvaltning. Myndigheterna har skyldighet att avhjälpa bristande underlag i enlighet med 4 § förvaltningslagen. Analogt kan också 5 § förvaltningsprocesslagen tillämpas.<sup>201</sup> Inom socialtjänstens verksamhet handlar det ofta om att inkomma med ett bankkontoutdrag eller en faktura för att styrka sin boendekostnad.<sup>202</sup> I en undersökning vidtagen av Justitieombudsmannen uttalades att ”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”<sup>203</sup>. Detta talar för att samtliga förelägganden, oavsett om de förekommer under handläggningsprocessen eller utanför den, ska ange sista kompletteringsdatum och upplysa om ett eventuellt avslagsbeslut.<sup>204</sup>

Enligt Ragnemalms uppdelning på direkt och indirekt effekt vid beredningsbeslut som redogjordes för i kapitel två kan förelägganden vara formulerade som påtryckningsmedel. En sådan formulering kan resultera i att den enskilde tror att hen måste rätta sig efter föreläggandets innehåll. Om ett föreläggande utformas i enlighet med de ovan uppställda kraven av Justitieombudsmannen torde effekten av påtryckningsmedel bli större. Emellertid menar Ragnemalm att den direkta effekten ibland kan vara så obetydlig att överklagbarhet inte påfordras. Förutsättningen för att föreläggandet inte ska vara ingripande torde vara att en komplettering inte kräver någon ytterligare åtgärd från den enskilde. Exempelvis kan frambringandet av ett sjukintyg ibland erfordra att den enskilde underkastar sig en läkarundersökning, vilket om den enskilde inte upplever sig vara sjuk, kan bli ingripande för den enskilde. Handlar föreläggandet istället om att inkomma med ett lättillgängligt dokument torde verkningen för den enskilde vara så obetydlig att överklagbarhet inte behöver tillerkännas.

Ponera vidare att socialnämnden kräver att den enskilde inkommer med en handling som hen inte har tillgång till, exempelvis ett intyg från en specifik bank om att den enskilde varken har

---

<sup>198</sup> Ragnemalm 2014, s. 164.

<sup>199</sup> Jfr Socialstyrelsen 2013, s. 125-126.

<sup>200</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 116-119.

<sup>201</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 95.

<sup>202</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 125-126.

<sup>203</sup> Justitieombudsmannen, En undersökning av några socialnämnders handläggning av överklaganden och verkställighet av domar i ärenden om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), s. 15.

<sup>204</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 116-117.

bankkonto eller tillgångar där. En enkel anledning att den enskilde inte kan inkomma med den typen av handling kan vara att banken i fråga inte tillhandahåller en sådan tjänst. Ett alternativ här är att genom Ragnemalms ovan anförda resonemang fränkänna föreläggandet om komplettering överklagbarhet med hänvisning till att den enskilde kan överklaga det slutliga beslutet. Kompletteringsföreläggandet framstår inte som särskilt ingripande. Lösningen är dock inte ändamålsenlig eftersom den innebär att bristen i underlaget går ut över den enskilde trots att frambringandet av handlingen inte ligger inom den enskildes kontroll. Vid sådana förhållanden borde därför beredningsbeslutet tillerkännas överklagbarhet.

Möjligheten att överklaga det exemplifierade beredningsbeslutet kan påskynda processen för den enskilde att erhålla ekonomiskt bistånd. Beredningsbeslutets verkan för den enskilde framstår dock inte som nämnvärd enbart för att frambringandet av handlingen inte ligger inom den enskildes kontroll. Med hänsyn till huvudregeln om att beredningsbeslut inte tillerkänns överklagbarhet är det föga sannolikt att tillträde till domstolsprövning garanteras. Så torde vara fallet i synnerhet om beredningsbeslut inte behöver tillerkännas överklagbarhet till följd av våra internationellt rättsliga åtaganden i Europakonventionen.

Vad gäller socialnämndens efterfrågan på den enskildes samtycke för att bland annat genomföra hembesök kan följande anföras. Det förekommer att den enskilde inte ger sitt samtycke, eller att samtycket är otydligt, men socialnämnden genomför hembesöket trots det. Enligt 1 kap. 1 § sista stycket socialtjänstlagen är den typen av förfaranden inte tillåtna, ändock har de förekommit. Justitieombudsmannen har upprepade gånger kritiserat förfaranden där socialnämnder genomför hembesök hos enskilda med hänvisning till att det kan vara ett starkt ingrepp i den personliga integriteten.<sup>205</sup>

Huruvida formellt tillträde till domstol garanteras vid den typen av förfaranden är oklart eftersom inget sägs om förfarandet varken i lagen eller i praxis. Utifrån vad som framkommit i kapitel två finns det utrymme att tillerkänna överklagbarhet om det kan antas att beslutet har eller kommer att ha verkningar för den enskilde. Vid ett hembesök från socialnämndens sida finns det möjlighet att förfarandet framstår som ett ingrepp i den personliga integriteten, bland annat med hänsyn till 2 kap. 6 § regeringsformen. Detta får sägas medföra en typ av personlig verkan för den enskilde.

Tillträdet till domstol kan dock framstå som illusoriskt eftersom skadan redan är skedd vid genomförandet av hembesöket eller företagandet av kontakten med en annan aktör.<sup>206</sup> Risken är således stor att överklagande, då det kommer till domstolen, är ett onyttigt besvär. Den enskilde ges inte mycket tid till att besvara socialnämndens förfrågan om samtycke.<sup>207</sup> Det innebär att när beslutet kommer upp till prövning i domstolen är hembesöket eller företagandet av kontakten nästan alltid redan genomfört, och därmed torde ett onyttigt förvaltningsbesvär vara för handen.

Fenomenet onyttiga besvär är relativt underutvecklat och det har påståtts att domaren som ställs inför problematiken ofta har en frihet att avgöra hur målet ska hanteras.<sup>208</sup> Huruvida den enskilde har ett befogat intresse av att få en sakprövning eller rättstillämpningen motiverar att en sakprövning sker avgörs således från fall till fall. Det går därmed inte att ge ett klart svar på vilket sätt ett förfarande av den typen i ärenden om ekonomiskt bistånd kan komma att

---

<sup>205</sup> Se bl.a. JO 2009/10 s. 249, JO 2011/12 s. 377 och JO 2014/15 s. 373.

<sup>206</sup> Jfr dock Warnling-Nerep JP 2011 s. 126.

<sup>207</sup> I JO 2011/12 s. 392 fick den enskilde nästan ingen tid på sig att besvara förfrågan om hembesök.

<sup>208</sup> von Essen FT 2009 s. 483.

hanteras. Warnling-Nerep menar att överklaganderätten blir illusorisk om den enskilde inte tillhandahålls tillträde till domstol trots att saken har kommit att bli ett onyttigt besvär. Enligt Warnling-Nerep kan det, inte minst till följd av skadeståndsaspekter, vara befogat att den enskilde får saken prövad i efterhand.<sup>209</sup>

Diskussionen kring vilka kriterier som utgör överklagbarhet har också jämförts med kravet på att det finns ett befogat intresse hos den enskilde som talar för att sakprövning ska ske av det onyttiga besväret. Det har bland annat påståtts att kriteriet om partens befogade intresse att utverka en sakprövning borde inte kunna ställas högre än det krav som idag konstituerar överklagbarhet.<sup>210</sup> Om det resonemanget appliceras på typfallet med hembesök som kan anses utgöra ett ingrepp i den enskildes personliga integritet och överklagbarhet därför tillerkänns, torde det inte finnas anledning att inte garantera tillträde till domstol enbart till följd av att besväret blivit onyttigt. Spärren för vad som är överklagbart är redan passerad och därmed har den enskilde ett befogat intresse av en sakprövning.

Det ovan anförda tyder på att viss åtskillnad borde göras beredningsbesluten emellan. Vissa gemensamma slutsatser kan dock ändå anföras. Att totalt öppna upp överklagandevägen för de ovan diskuterade beredningsbesluten är problematiskt eftersom socialnämnderna måste kunna kommunicera med den enskilde utan att det resulterar i ett överklagande. Detta kan fördröja socialnämndens slutliga beslutsfattande. Huruvida ett tillträde till domstol är påfordrat med hänsyn till Sveriges internationellt rättsliga åtaganden i Europakonventionen vad gäller beredningsbeslut går inte att avgöra inom ramen för förevarande uppsats. Europadomstolen har dock påpekat att tillträdet till domstol inte är en absolut rättighet.<sup>211</sup>

Det torde vara nödvändigt att socialnämnderna vågar informera och kommunicera med enskilda i syfte att uppfylla kraven på tillgänglighet och serviceskyldighet i 4-5 §§ förvaltningslagen. Precis som Hellners anmärker är detta också nödvändigt för att beslutsunderlaget till det slutliga beslutet ska vara fullständigt.<sup>212</sup> Om överklagbarhet tillerkänns samtliga beredningsbeslut som används inom området för handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd kan resultatet bli att socialnämnderna undviker att rätta sig efter sina skyldigheter på grund av rädslan att den enskilde ska komma att överklaga. Därmed hade stor belastning åsamkats förvaltningsmyndigheter och domstolar vilket motverkar effektiviteten i förvaltningen och rättsskipningen.<sup>213</sup>

Den framförda problematiken blir särskilt påtaglig i ärenden om ekonomiskt bistånd eftersom regelverket föreskriver att en individuell behovsbedömning ska vidtas i varje specifikt ärende.<sup>214</sup> I princip innebär det att respektive handläggare själv får avgöra vad som måste utredas och därmed vad som ska föreläggas den enskilde i varje specifikt fall. Nämndens efterfrågan om en viss handling eller genomförande av hembesök kan, till följd av den stora friheten som handläggarna ges, påfordra att beredningsbesluten måste kontrolleras.

Som Ragnemalm framför torde inte tidsvinsten som den enskilde erhåller överväga de olägenheter som handlägningsprocessen träffas av om beredningsbesluten tillerkänns överklagbarhet.<sup>215</sup> Oundvikligen innebär det automatiskt att den enskilde inte tillförsäkras ett

---

<sup>209</sup> Warnling-Nerep JP 2011 s. 126.

<sup>210</sup> Renhammar 2015, s. 52.

<sup>211</sup> *Mendel mot Sverige* § 74.

<sup>212</sup> Hellners FT 2008 s. 32.

<sup>213</sup> Ragnemalm 1970, s. 397.

<sup>214</sup> Prop. 2000/01:80, s. 94.

<sup>215</sup> Ragnemalm 1970, s. 312.

fullgott rättsskydd och förhindras sitt tillträde till domstol. Dessa nackdelar kan dock vara av mindre betydelse i samtliga ovan diskuterade situationer eftersom den enskilde vanligen erhåller ett slutligt beslut inom väldigt kort tid när det handlar om beredningsbeslut.

Det ska också erinras om att den enskilde kan, för det fall att missnöje upplevs över beredningsbeslutet, kommunicera det med nämnden i hopp om att beredningsbeslutet får minskad betydelse för det slutliga beslutet. Något rättsskydd utöver det har inte den enskilde om överklagbarhet inte tillerkänns beredningsbesluten.

Till följd av att frågor om beredningsbeslutens överklagbarhet och fenomenet onyttiga besvär inte är reglerat kan det inte antas att det varken finns ett formellt eller faktiskt tillträde till domstol i de här fallen. Emellertid kan det anses att vissa av beredningsbesluten ska kunna tillmätas överklagbarhet i enlighet med de regler som redovisats i kapitel två.

Här avses de beredningsbeslut som kan ha en sådan påverkan på den enskildes förhållanden att de måste kunna överklagas. Exempelvis torde detta kunna gälla förfrågan om genomförande av hembesök. I det fallet kvarstår fortfarande frågan om handläggarna, för att sprida denna information, tillhandahåller besvärshänvisning. Resultatet av enkätundersökningen illustreras i tabellen nedan. Som framgår gjordes ingen åtskillnad mellan olika typer av beredningsbeslut eftersom det i förevarande typ av undersökning är svårt att kortfattat förklara samtliga ovan diskuterade typfall.

<b>Beslutstyp</b>	<b>Handläggare som bifogar besvärshänvisning (%)</b>
Beredningsbeslut, det vill säga beslut som tas under handläggningsprocessen innan det slutliga beslutet.	10,8 %

Att enbart 10,8 procent av handläggarna för ekonomiskt bistånd bifogade besvärshänvisning vid beredningsbeslut anses vara ganska talande. Den allmänna förvaltningsprocessuella huvudregeln om att beredningsbeslut inte tillerkänns överklagbarhet torde ha stort genomslag i praktiken. Av effektivitetsskäl och det faktum att den enskilde får ett rättsskydd (dock ej fullgott sådant) genom att kunna överklaga det slutliga beslutet inom en rimlig tid kan det inte vara nödvändigt att informera enskilda om att beredningsbeslut är överklagbara.

De formella brister i det processuella rättsskyddet är påtagliga. För det fall att handläggarna skulle tillhandahålla besvärshänvisning i större omfattning än vad som framkommit ovan hade det måhända ansetts att felaktiga besvärshänvisningar tillhandahålls. En bild av ett väldigt splittrat system hade därigenom uppstått. I nuläget när det formella tillträdet till domstol är så osäkert kan det inte finnas anledning att tillhandahålla överklagandehänvisning.

#### **4.3.4 Sammanfattning**

Åläggandet av den typen som det var fråga om i RÅ 2007 ref. 7, det vill säga rådrumsbeslut förekommer såväl innan ett ärendes anhängiggörande som i beslutsmotiveringar. Det är erforderligt att socialnämnden kan meddela sådana beslut för att den enskilde ska ha chans att uppfylla villkoren i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det ovan anförda visar att det kan finnas ett rättsskyddsintresse i de här fallen. Den enskilde kan behöva få prövat om hen har rätt att behålla en viss ägodel samtidigt som hen uppbär ekonomiskt bistånd. Till följd av den

individuella behovsbedömningen kan utfallet bli olika i olika ärenden. Ur den synvinkeln påfordras överklagbarhet vid rådsumsbeslut. Huruvida ett formellt tillträde till domstol garanteras kan inte med säkerhet konstateras men till följd av RÅ 2007 ref. 7 kan så vara fallet.

För det fall att gällande rätt i nuläget ger uttryck för att förelägganden av den typen som ovan diskuterats är överklagbara och formellt tillträde till domstol därmed garanteras, har ändå faktiska brister i det processuella rättsskyddet identifierats. För det första finns det viss risk att föreläggandet blir ett onyttigt förvaltningsbesvär. För det andra synes en stor majoritet av handläggarna inte anse att informationsbrev och andra rekommendationer är överklagbara. Däremot ansåg mer än hälften av handläggarna att villkorade beslut är överklagbara. Troligtvis ger inte enkätundersökningen en helt korrekt bild i fråga om faktiskt tillträde till domstol i de här fallen. För det fall att gällande rätt ger uttryck för att förelägganden, oavsett form, är överklagbara är det dock oroväckande att överklagandehänvisning inte tillhandahålls av fler handläggare än vad som enkätundersökningen utvisar.

Vad gäller beredningsbesluten tyder mycket på att överklagbarhet i vissa fall kan anses påkallad. Men till följd av att det saknas en konkret uppdelning mellan beredningsbesluten i socialtjänstlagen, i förvaltningslagen och i den etablerade praxis, blir det problematiskt att avgöra om och när överklagbarhet tillerkänns. Det mesta tyder således på att formellt tillträde till domstol inte garanteras i de här fallen. Bristen på det formella tillträdet till domstol överensstämmer med de brister som identifierats i förhållande till det faktiska tillträdet till domstol. Väldigt få handläggare som deltog i enkätundersökningen anser att besvärshänvisning ska bifogas vid beredningsbeslut.

## **4.4 Partiellt bifalls- och avslagsbeslut**

### **4.4.1 Allmänt**

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inordnas vanligen inom de gynnande besluten.<sup>216</sup> Dessa kan utfalla förmånligt för den enskilde på så vis att socialnämnden helt efterkommer den enskildes önskan. I ett fall där socialnämnden till fullo hör sammar den enskildes önskemål torde det inte resultera i att den enskilde vill åstadkomma en ändring av beslutet.<sup>217</sup> Enligt 22 § förvaltningslagen ska beslutet bland annat ha gått den enskilde emot för att beslutet ska vara överklagbart. Som anfördes i kapitel två är det dock inget som inverkar i frågan om beslutet kan tillerkännas överklagbarhet. Om den enskilde vill överklaga ett beslut förutsätts att hen upplever missnöje över beslutet och därmed antas också att beslutet har gått den enskilde emot.<sup>218</sup>

Följaktligen innebär det att om socialnämnden helt går emot den enskildes önskemål är avslagsbeslutet enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen överklagbart i enlighet med 16 kap. 3 § socialtjänstlagen och 22 § förvaltningslagen.<sup>219</sup> Om socialnämnden endast till viss del hör sammar den enskildes vilja rör det sig istället om ett partiellt bifalls- och avslagsbeslut, vilket mycket troligt kan generera visst missnöje hos den enskilde och borde således även anses överklagbart.

---

<sup>216</sup> Clevesköld m.fl. 2012, s. 269-270.

<sup>217</sup> Ragnemalm 1970, s. 441.

<sup>218</sup> RÅ80 2:49.

<sup>219</sup> Jfr Ragnemalm 1970, s. 450.

I teorin vållar inte partiella bifalls- och avslagsbeslut i ärenden om ekonomiskt bistånd några större problem i förhållande till överklagbarheten. Det finns, enligt gällande lagstiftning, inga hinder att överklaga ett beslut som uttryckligen inte går den enskilde emot, oavsett vad som stadgas i 22 § förvaltningslagen. Därtill har Justitieombudsmannen flertalet gånger påpekat att partiella avslagsbeslut är överklagbara, vilket också kommer att framgå av framställningen nedan.<sup>220</sup> I den mån den enskilde uttrycker visst missnöje över ett beslut och övriga sakprövningsförutsättningar är uppfyllda tillerkänns beslutet överklagbarhet varigenom tillträde till domstol garanteras.

Det slutliga utfallet i ärenden som förvaltningsmyndigheter handskas med anknyter inte på samma sätt till parternas yrkanden och grunder så som sker hos förvaltningsdomstolarna i enlighet med 29-30 §§ förvaltningsprocesslagen.<sup>221</sup> I ärenden om ekonomiskt bistånd förefaller det ändock att socialnämnden håller sig till den enskildes yrkande.<sup>222</sup> Förutsättningen för att socialnämnden anpassar prövningen till yrkandet är dock att yrkandet är någorlunda precist. Nämnden ska åtminstone kunna bilda sig en uppfattning om vad den enskilde har för önskemål.<sup>223</sup> Här ska dock återigen inte myndighetens utredningsansvar försummas, även om det är aningen modifierat när det rör sig om gynnande förvaltningsbeslut.

Som kommer att framgå är tydliga yrkanden i ärenden om ekonomiskt bistånd en förutsättning för att handläggaren ska kunna ta ställning till huruvida den enskilde fått ett avslag, bifall eller partiellt bifall- och avslag. Justitieombudsmannen har bland annat uttalat att det kan vara svårt för en handläggare att bedöma i ärenden om ekonomiskt bistånd när ett beslut går den enskilde emot om inte den enskilde begär ekonomiskt bistånd med ett närmare angivet belopp. Vid osäkerhet kring beslutsutfallet ska därför beslutet alltid formaliseras.<sup>224</sup>

#### 4.4.2 Ansökningsblanketter

För att ta ett konkret exempel krävs det, för att helt eliminera osäkerheten kring beslutsutfallet, att den enskilde anger om och till vilka hushållsmedlemmar hen vill ansöka om full riksnorm. Som anförts i föregående kapitel ingår inte alla personer i ett hushåll enbart på grund av gemensamt boende. Inkommer den enskilde med en ansökan om försörjningsstöd enligt riksnormen på vilken den enskilde uppgett att tre personer ingår i hushållet är det inte självklart att alla tre är berättigade till försörjningsstöd enligt riksnormen. Om en av dessa personer är den sökandes barn men barnet är 23 år, bor hemma hos föräldrarna och arbetar innebär det att barnet inte kan räknas in i sökandes hushåll.<sup>225</sup> För att fatta ett såväl formellt som materiellt korrekt beslut torde det krävas att socialnämnden i det läget delvis avslår ansökan vad ankommer på den 23-åriga ungdomen och eventuellt bifaller ansökan i övrigt.<sup>226</sup>

Att så sker är emellertid inte en självklarhet om inte den enskilde uttryckligen yrkar att hen ansöker om riksnormen för sitt 23-åriga barn. Ett yrkande av det slaget torde emellertid sällan förekomma eftersom ingen av de granskade ansökningsblanketterna kopplar riksnormen till

<sup>220</sup> Se bl.a. JO 2013/14 s. 424 och JO 1988/89 s. 186.

<sup>221</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 147-148.

<sup>222</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 148.

<sup>223</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 93.

<sup>224</sup> Jfr JO 1988/89 s. 186.

<sup>225</sup> Se Socialstyrelsen 2013, s. 49-52.

<sup>226</sup> Jfr JO 2013/14 s. 424.



hushållsmedlemmarna. På samtliga ansökningsblanketter förekommer dessa två uppgifter under separata rubriker.<sup>227</sup>

Vidare krävs det att den enskilde uttryckligen uppger vilka skäligen kostnader inom försörjningsstödet hen vill ansöka om; boende, hushållsel, hemförsäkring med mera. Till respektive kostnad måste även den enskilde, för att yrkandet ska vara tydligt, ange exakt vilken summa ansökan avser. De skäligen kostnaderna inom försörjningsstödet styrks oftast genom inlämnandet av fakturor till socialnämnden och i många fall uppstår inte några svårigheter för nämnden att avgöra vilken summa som yrkas vid exempelvis kostanden för boende.<sup>228</sup> Emellertid är det sällan lämpligt att den enskilde underlåter att ange ett precist yrkande eftersom inlämnandet av fakturor i första taget endast är ett bevismedel.<sup>229</sup>

Erfordras en tolkning från socialnämndens sida vad den enskildes ansökan avser kan det i praktiken få konsekvenser för huruvida den enskilde i praktiken bereds tillträde till domstol.<sup>230</sup> Ett exempel är att den enskilde inte fyller i på ansökningsblanketten vad ansökan avser men lämnar istället in en faktura om 1 200 kronor som avser hemförsäkring för tolv månader framåt. Enligt gällande regelverk beviljas ekonomiskt bistånd med en månad åt gången varför det inte torde vara rimligt att bevilja hela summan om 1 200 kronor.<sup>231</sup> Frågan är då om socialnämnden måste avslå den enskildes ansökan om 1 100 konor. Det som talar emot ett partiellt avslag är att den enskilde inte har yrkat på en specifik summa angående hemförsäkringen. Inlämnandet av fakturan kan likväl ha tjänat som bevismaterial för hemförsäkringskostnaden i förhållande till innevarande månad, vilket i många kommuner är rutin vid varje ansökan om ekonomiskt bistånd.<sup>232</sup> Däremot kan det tänkas att möjligheten att överklaga beslutet tydliggörs psykologiskt för den enskilde om ett partiellt avslagsbeslut meddelas. När det uttryckligen framgår att den enskilde inte har fått någonting (oavsett vad hen har för uppfattning om sina egna yrkanden) torde sannolikheten vara större att ifrågasätta beslutet.

#### 4.4.3 Normberäkning

Ett annat problem som uppstår i frågan om partiella bifalls- och avslagsbeslut har gett upphov till en granskning av Justitieombudsmannen. Den enskilde ansökte om försörjningsstöd avseende riksnormen och skäligen kostnader för bland annat boende. En ansökan om ekonomiskt bistånd hade gjorts såväl i mars som i april. I mars utvisade socialnämndens beräkning att den enskilde inte var berättigad till ekonomiskt bistånd eftersom hen kunde tillgodose behovet med egna medel genom ett så kallat normöverskott, det vill säga inkomsterna översteg utgifterna enligt riksnormen och den enskildes skäligen kostnader som ingår i försörjningsstödet. Enligt kommunens riktlinjer kan ett normöverskott medräknas som inkomst i normberäkningen vid en eventuell ansökan nästkommande månad. Under prövningen för mars månad konstaterades således att normöverskottet om 1 108 kronor skulle medräknas som inkomst i en eventuell nästkommande ansökan.<sup>233</sup> När den enskilde ansökte om ekonomiskt bistånd i april månad medräknades således normöverskottet vilket resulterade

---

<sup>227</sup> Se bilaga 1.

<sup>228</sup> Jfr bilaga 1, i synnerhet Älvdalens, Hässleholms, Eskilstunas, och Skurups kommuns ansökningsblanketter.

<sup>229</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 125-126.

<sup>230</sup> Jfr JO 1988/89 s. 186.

<sup>231</sup> Se Socialstyrelsen 2013, s. 123.

<sup>232</sup> Se bilaga 1, bl.a. Älvdalens, Hässleholms, Eskilstunas, och Skurups kommuns ansökningsblanketter.

<sup>233</sup> För det fall att detta konstaterande skrevs in i beslutsmotiveringen för mars månad kan det ifrågasättas om inte beslutsmotiveringen torde ha tillerkänts överklagbarhet, se avsnitt 4.3.2.

i att den enskilde fick lägre ekonomiskt bistånd. Socialnämnden hade emellertid inte utformat ett formellt avslagsbeslut och fullföljdshänvisning bifogades inte till beslutet.<sup>234</sup>

Justitieombudsmannen uttalade att frågan om ett beslut har gått den enskilde emot ska prövas i förhållande till vad den enskilde har ansökt om och hur den ansökan är utformad. Viss hänsyn ska också tas till den enskildes uppfattning av beslutet. Justitieombudsmannen noterade att den enskilde hade ansökt om ekonomiskt bistånd enligt riksnormen och preciserade belopp i förhållande till de skäligena kostnaderna inom försörjningsstödet. Den enskilde hade emellertid inte uppgett att normöverskottet från föregående månad skulle medräknas i innevarande månads ansökan. Följaktligen biföll inte nämnden den enskildes ansökan fullt ut och eftersom inget avslagsbeslut hade meddelats förtjänade socialnämnden kritik.<sup>235</sup>

Ståndpunkten som Justitieombudsmannen intar rimmar mycket väl med allmänna förvaltningsprocessrättsliga principer ur den synvinkeln att i den mån myndigheten inte bifaller den enskildes ansökan fullt ut borde ett avslagsbeslut meddelas.<sup>236</sup> Frågan torde ha särskild relevans när det kommer till ärenden om ekonomiskt bistånd eftersom prövningen inte endast är baserad på om den enskilde är berättigad till något utan också på hur mycket den enskilde är berättigad till. Den senare frågan är, som ovan redogjorts, starkt beroende av den ekonomiska normberäkning som socialnämnden företar.

Normberäkningen är en specifik beräkningsgrund som i princip endast tillämpas i ärenden om ekonomiskt bistånd.<sup>237</sup> Vid normberäkningen har socialnämnden först att utreda vilka inkomster den enskilde har haft under månaden. Samtliga granskade ansökningsblanketter har fält i vilka inkomstuppgifter från den enskilde efterfrågas, det innebär således att viss uppgiftsskyldighet åligger den enskilde i förhållande till sina inkomster.<sup>238</sup> Det utesluter dock inte att socialnämnden har ett utredningsansvar i frågan.<sup>239</sup>

Justitieombudsmannens uttalande i fallet om normöverskottet ”Hon uppgav inte i sin ansökan att hennes s.k. överskott för mars månad skulle beaktas vid beräkningen av hennes rätt till bistånd.” är problematiskt. Uppgiftsskyldigheten i förhållande till den enskildes inkomster innebär i alla lägen en nackdel för den enskilde – ju mer inkomster den enskilde uppger desto mindre försörjningsstöd riskerar den enskilde att erhålla. Det faktum är dock inte anledning till att inte uppge sina inkomster. För att den enskilde ska fullgöra detta finns det incitament i form utav risken att erhålla ett avslagsbeslut på sin ansökan om ekonomiskt bistånd och straffrättsliga sanktioner.<sup>240</sup>

Normöverskottet är emellertid något som endast existerar inom ramarna för ekonomiskt bistånds regel- och rutinverk och som beräknas inom ramen för en ansökan om ekonomiskt bistånd av handläggarna på respektive socialnämnd. Den enskilde har i allmänhet ingen större uppfattning i frågan. Det vore därför orimligt att ålägga den enskilde att inför varje månatliga ansökan om ekonomiskt bistånd ställa sig till frågan om ett eventuellt normöverskott.

---

<sup>234</sup> JO 2013/14 s. 424.

<sup>235</sup> JO 2013/14 s. 424.

<sup>236</sup> Se avsnitt 4.4.1.

<sup>237</sup> Jfr Socialstyrelsen 2013, s. 22, där det framgår att ekonomiskt bistånd inte bygger på inkomstbortfallsprincipen utan bedöms genom en behovsbedömning.

<sup>238</sup> Se bilaga 1, samtliga kommuners blanketter efterfrågar uppgifter om den enskildes inkomster.

<sup>239</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 93-95.

<sup>240</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 116 och 125-126 och bidragsbrottslagen (2007:612).

Mot det går naturligtvis att anföra att den enskilde i det specifika fallet från Justitieombudsmannen hade blivit informerad om att ett normöverskott kommer att medräknas i en eventuell kommande ansökan.<sup>241</sup> När socialnämnden har informerat den enskilde om ett existerande normöverskott kan det vara rimligt att efterfråga den enskildes uppfattning i frågan i syfte att kunna ta ställning i bedömningen om normöverskottet borde räknas med som inkomst. Att normöverskottet medräknas som inkomst verkar, som i fallet från Justitieombudsmannen, vara en rutin som tillämpas vid normberäkningar och inget som i det första taget anknyts till vad den enskilde har ansökt om eller hur hen ifyllt sin ansökan.<sup>242</sup> För det fall att den enskilde har uppburit ekonomiskt bistånd under en tid torde hen dessutom vara förtrogen med hanteringen av normöverskott. Det framstår därmed främmande att, så som Justitieombudsmannen gör, koppla inkomsterna till yrkandet.

Andra omständigheter föreligger i förhållande till den enskildes utgifter. Vid normberäkningen gör socialnämnden också en beräkning av den enskildes utgifter utifrån de uppgifter som hen uppger. Även här ska således den enskilde uppge på ansökningsblanketten de månatliga kostnaderna som ingår i försörjningsstödet. Vad gäller socialnämndens utredningsansvar borde det i förhållande till utgifterna vara reducerat eftersom utgifternas antal och belopp endast innebär fördelar för den enskilde. Ju fler utgifter den enskilde har, i den mån de ryms inom vad som socialnämnden bedömer är skälig kostnad i enlighet med 4 kap. 3 § socialtjänstlagen, desto högre försörjningsstöd erhåller den enskilde. Följaktligen framstår det mer lämpligt att pröva utgifterna till den enskildes yrkanden. Däremot borde inte tillträdet till domstol göras beroende av ett formellt avslagsbeslut här heller. Här avses de situationer där nämnden bedömt att den enskildes boendekostnad endast delvis är skälig, det vill säga att bifall ges till en boendekostnad om 5 000 kronor medan den verkliga kostnaden är 7 000 kronor.

Med det nu sagda avses inte att tillträde till domstol inte ska garanteras då det saknas ett formellt avslagsbeslut. Naturligtvis borde beslutet tillerkännas överklagbarhet utan vidare. För egen del anser jag emellertid att konsekvensen av att koppla inkomsterna till yrkandet och därmed skapa ett rättsläge där tillträdet till domstol är beroende av ett formellt avslagsbeslut inte är en ändamålsenlig lösning. Tillträdet till domstol framstår då som svåråtkomligt för den enskilde. Flera hinder måste passeras för att tillträde till domstol ska erhållas, det vill säga den enskilde måste göra ”korrekta” yrkanden och socialnämnden måste meddela ett avslagsbeslut samt även bifoga besvärshänvisning. Dessa hinder ligger inte alltid inom den enskildes kontrollförmåga och borde därför inte stå i vägen för tillträdet till domstol. Som ovan framgår är det många gånger i förevarande ärendetyp svårt att avgöra för socialnämnden vilket utfall beslutet får, varför det inte är lämpligt att hänga upp den enskildes tillträde till domstol på faktorer som ett formellt avslagsbeslut.

Förevarande problematik uppkommer även vid andra bedömningar av den enskildes inkomster. I en dom från Förvaltningsrätten i Luleå, mål nummer 2448-15, överklagade den enskilde bland annat att socialnämnden hade medräknat i normberäkningen en överföring via tjänsten Swish som hade inkommit till den enskildes bankkonto. Den enskilde påstod att pengarna inte tillhörde honom, utan att han hade bistått vänner som saknade bankkort med hjälp. Förvaltningsrätten övervägde inte huruvida beslutet var överklagbart utan tog direkt ställning i sakfrågan.

---

<sup>241</sup> JO 2013/14 s. 424.

<sup>242</sup> Jfr SOU 1993:30, s. 218.

Den enskilde hade inte meddelats ett partiellt avslagsbeslut i fråga om Swish-överföringen.<sup>243</sup> Däremot hade den enskilde beviljats en summa om 511 kronor i försörjningsstöd och i domen framgår att socialnämnden i normberäkningen hade medräknat överföringen via Swish som inkomst. Slutsatser ur domen bör dras med stor försiktighet eftersom underrättspraxis inte har prejudikatvärde så som domar från Högsta förvaltningsdomstolen. Det ska ändå anföras att det verkar finnas en ganska god möjlighet att överklaga normberäkningen i sig – utan att, som Justitieombudsmannen kräver, ett avslagsbeslut fattas.

Liknande problematik förekommer i en dom från Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nummer 2480-15 E. Den enskilde hade haft ett antal insättningar på sitt bankkonto vilka hade räknats med som inkomst vid normberäkningen. Försörjningsstödet blev således närmare 3 000 kronor lägre, medan den enskilde endast hade meddelats ett bifallsbeslut i vilket hen beviljades försörjningsstöd om 2 430 kronor. Inte heller i det här fallet hade socialnämnden skrivit ett formellt avslagsbeslut, trots Justitieombudsmannens uttalanden ovan.<sup>244</sup>

#### 4.4.4 Besvärshänvisning

Resultatet av enkätundersökningen illustreras i tabellen.

Beslutstyper	Handläggare som bifogar besvärshänvisning (%)
Partiellt avslag enligt 4 kap. 1 § SoL	90,6 %
Partiellt bifall enligt 4 kap. 1 § SoL	59,1 %
Lägre försörjningsstöd eftersom exempelvis en överföring via Swish eller ett normöverskott har medräknats i normberäkningen som inkomst	57,1 %
Delvis avslag på försörjningsstöd pga exempelvis boendekostnad eller kostnad för arbetsresor inte anses skälig	90,6 %

Vid en jämförelse mellan partiella avslagsbeslut och partiella bifallsbeslut kan ett glapp om 31,5 procent uttydas. Vissa respondenter har, mycket riktigt, förstått att det ena förutsätter det andra, varför den enorma skillnaden är oroväckande. Vidare framkommer det i enkätundersökningen att överklagandehänvisning tillhandahålls av 57,1 procent av handläggarna vid beslut där det ekonomiska biståndet har minskats genom en Swish-överföring eller liknande. Vid beslut där den enskildes skäliga kostnader inom försörjningsstödet exempelvis inte har ansetts skäliga varigenom försörjningsstödet minskas, ges besvärshänvisning av 90,6 procent av handläggarna. Samtliga nu nämnda beslut är partiella bifalls- och avslagsbeslut och har på något vis gått den enskilde emot varför besvärshänvisning alltid borde bifogas i enlighet med vad som redogjorts ovan.

Det framstår nästan som att Justitieombudsmannens uttalande i fallet med normöverskottet har haft en liten verkan i praktiken. Resultatet antyder att handläggare på socialnämnderna inte anser att ett yrkande kan kopplas på likvärdiga grunder till den enskildes inkomster som utgifter på det sätt som Justitieombudsmannen förespråkar. Slutsatsen som kan dras ur detta är att endast de skäliga kostnaderna inom försörjningsstödet utgör enligt handläggarna föremål för bedömning. Uppfattningen bland många av handläggarna om att den enskildes inkomster inte är föremål för bedömning och därmed heller inte anses överklagbara förhindrar den

<sup>243</sup> Bilaga 4.

<sup>244</sup> Beslutet från socialnämnden finns att tillgå hos författaren och har inte bifogats i uppsatsen av sekretesskäl.

enskildes faktiska tillträde till domstol, vilket är en allvarlig processuell brist.

Vissa respondenter i enkätundersökningen verkar inte överhuvudtaget ha reflekterat kring fenomenet partiella bifalls- och avslagsbeslut. En av respondenterna uppgav till exempel att hen inte bifogar överklagandehänvisning vid beslut där försörjningsstödet har minskats med en Swish-överföring. Därefter medger hen att det vid närmare eftertanke borde bifogas eftersom det är ett partiellt avslagsbeslut.<sup>245</sup>

Många respondenter i enkätundersökningen har motiverat sina svar med att fullföljdshänvisning bifogas för det fall att beslutet har gått den enskilde emot.<sup>246</sup> Enligt gällande rätt är det inte nödvändigt att beslutet ska ha gått den enskilde emot för att beslutet ska vara överklagbart.<sup>247</sup> Emellertid är det mer troligt att den enskilde kan komma att vilja överklaga ett beslut om det på något sätt inte överensstämmer med den enskildes önskemål. Respondenternas motivering kan därför bero på att det är troligt att den enskilde vill överklaga beslutet om det har gått hen emot än att det är ett rekvisit som förekommer i 21 § andra stycket och 22 § förvaltningslagen. Att handläggaren bifogar besvärshänvisning endast då hen själv anser att beslutet har gått den enskilde emot är emellertid problematiskt.

Utifrån vad som framkommit i enkätundersökningen finns det goda skäl att konstatera att överklagandehänvisning i många fall bifogas utifrån handläggarens eget tycke.<sup>248</sup> Det finns en uppenbar risk i att det är handläggaren själv som avgör när ett beslut har gått den enskilde emot och detta har uppmärksammats av en respondent i enkätundersökningen.<sup>249</sup> Om bedömning görs att beslutet inte har gått den enskilde emot och överklagandehänvisning därför inte bifogas, kan det ge den enskilde intrycket att beslutet inte är överklagbart trots att det formellt sett är överklagbart.

Den ordningen som nu verkar vara för handen är olycklig eftersom det kan innebära att enskilda i jämlika situationer åstadkommer olika resultat beroende på vilken socialnämnd hen tillhör och hur bra kunskap hen besitter. Konsekvensen blir att inte alla, som har rätt att få tillträde till domstol, de facto får det. Tilltron till myndigheter och domstolar sätts på spel i en dylik situation vilket i slutändan kan få konsekvenser för rättssäkerheten.

Ett tiotal respondenter har uppgett att besvärshänvisning på deras arbetsplats ligger inlagt i datasystemet tillsammans med varje beslut.<sup>250</sup> En dylik ordning säkerställer att besvärshänvisning bifogas vid samtliga formella beslut, oavsett utgång. Detta har påpekats av en respondent i enkätundersökningen, som också uppger att systemet som socialnämnden för närvarande använder är väldigt gammalt. Respondenten ger dessutom uttryck för en åsikt att normberäkningen i sig är överklagbar, vilket stämmer väl överens med rättsfallen som redovisats ovan från förvaltningsrätterna.<sup>251</sup>

---

<sup>245</sup> Bilaga 3, motivering nr. 7.

<sup>246</sup> Bilaga 3, se bl.a. motivering nr. 3, 5, 9, 24-28, 58, 106, 129, 133, 139, 147, 155-156.

<sup>247</sup> SOU 2010:29, s. 657.

<sup>248</sup> Undantag förekommer på de socialnämnder vars datorsystem automatiskt inkluderar fullföljdshänvisning vid samtliga beslut. Jfr bilaga 3, motivering nr. 75.

<sup>249</sup> Bilaga 3, motivering nr. 49.

<sup>250</sup> Se bilaga 3, bl.a. motivering nr. 14, 38, 115, 128 och 196.

<sup>251</sup> Bilaga 3, motivering nr. 70.

#### 4.4.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis uppkommer i princip enbart faktiska brister vid partiella bifalls- och avslagsbeslut. Mycket tyder på att den enskilde kan få uppfattningen att beslutet inte kan överklagas när hen endast meddelas ett bifallsbeslut, trots att ett partiellt avslagsbeslut också skulle ha meddelats. Om den enskilde därtill inte informeras om att beslutet kan överklagas antingen muntligen eller genom att överklagandehänvisning bifogas finns risk att den enskilde inte besvärar sig över beslutet.

Följaktligen förhindras den enskilde från tillträde till domstol till följd av flertalet faktorer, trots att det formella tillträdet till domstol är säkerställt enligt gällande rätt. Den enskildes förminskade möjligheter att erhålla tillträde till domstol illustreras väl av det ovan anförda fallet från Justitieombudsmannen. Den enskilde hade de facto förhindrats från tillträde till domstol på grund av att inget partiellt avslagsbeslut hade meddelats och för att besvärshänvisning inte hade bifogats.<sup>252</sup>

### 4.5 Onyttiga besvär vid slutliga beslut

#### 4.5.1 Beslut avseende försörjningsstödet

Generellt gäller för ärenden som är inriktade på en specifik tidsperiod att saken kan förlora aktualitet då målet ska prövas hos domstolen.<sup>253</sup> En ansökan om ekonomiskt bistånd är alltid begränsad i tiden eftersom ekonomiskt bistånd utgår månadsvis, och samtliga poster inom försörjningsstödet är hänförliga till kostnader som den enskilde har under respektive månad.<sup>254</sup>

Ett överklagande tar åtminstone två månader för förvaltningsrätten att pröva.<sup>255</sup> Om den enskilde har fått avslag för november månad kommer inte överklagandet att prövas i domstolen förrän under januari månad. Den boendekostnaden som den enskilde hade att betala under november är under prövningen hos domstolen sedan länge förfallen till betalning. Av det följer att ett överklagande av ett beslut om ekonomiskt bistånd kan komma att bli ett onyttigt förvaltningsbesvär. Det ska emellertid påpekas att problematiken kring onyttigt besvär ligger främst på domstolarnas bord och kan på intet sätt avhjälpas eller förhindras genom socialnämnderna eller den enskilde.

Ett av många exempel där ekonomiskt bistånd beviljas trots att tidsperioden för vilken det ekonomiska biståndet hänförs till är RÅ 2009 ref. 103. I rättsfallet hade den enskilde bland annat ansökt om boendekostnad för september år 2005. Trots att frågan prövades hos Högsta förvaltningsdomstolen först fyra år senare bifölls den enskildes yrkande om att utfå kostnaden för boende.

Tidsramen i mål om ekonomiskt bistånd är förvisso inte lika snäv som i ärenden där den enskilde har ansökt om exempelvis en permission inför en begravning eller färdtjänst inför en

---

<sup>252</sup> JO 2013/14 s. 424.

<sup>253</sup> von Essen FT 2009 s. 481.

<sup>254</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 123.

<sup>255</sup> Se bl.a. <http://www.forvaltningsrattenistockholm.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Handlaggningstider/> [16 december 2016].

specifik resa.<sup>256</sup> Emellertid kan det ändå vara relevant att ställa sig frågande till varför mål om ekonomiskt bistånd prövas i sak trots att tiden som är aktuell för det ekonomiska biståndet har passerat. Vid en reguljär ansökan om ekonomiskt bistånd finns det anledning att den enskilde tillhandahålls en prövning i sak tillsammans med ett slutligt beslut i form utan avslag eller bifall. Domstolsprövningen kommer inte avhjälpa den enskildes ekonomiska situation då behovet faktiskt finns men det är inte nödvändigt eftersom den enskilde exempelvis kan låna medel eller ansöka om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation.

Omständigheter som att den enskilde behövt avhjälpa sin ekonomiska knipa genom lån under tiden för överklagandet eller att den enskilde levte i en ansträngd ekonomisk situation där inga månatliga räkningar har kunnat betalas och den enskilde behövt leva på reducerad norm talar för att besväret ännu inte blivit onyttigt. Det verkar dock inte vara omständigheter som domstolen lägger till grund för bedömningen. Ett avgörande i sak kommer under sådana omständigheter att påverka den enskildes sakförhållanden genom att hen, vid ett bifall i domstolen, kommer kunna reglera eventuella skulder som uppkommit. I en dylik situation torde det därför inte röra sig om ett onyttigt förvaltningsbesvär eftersom en prövning alltjämt kan fylla sitt syfte.<sup>257</sup>

#### **4.5.2 Beslut avseende behovsposter inom livsföring i övrigt**

Frågan om onyttiga besvär synes te sig annorlunda när det handlar om rekreationsresor. Som framgår av kapitel tre är det en behovspost inom livsföring i övrigt i enlighet med 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Ett belysande exempel är RÅ83 2:59 där en familj hade ansökt om en rekreationsresa från Skåne till Stockholm under sommaren år 1982. Den enskilde fullföljde sin talan ända upp till Högsta förvaltningsdomstolen som uttalade ett år senare, det vill säga under sommaren 1983, att familjen hade haft rätt till resan. Till följd av att tiden för resan passerat föranledde besvären ingen vidare åtgärd från domstolens sida.

Av prejudikatet ovan följer därför att ett överklagande kan anses utgöra ett onyttigt besvär när den enskilde ansöker, inom livsföring i övrigt, om en resa under en specifik tidsperiod. Även här kan det dock vara relevant att fundera över om den enskilde genomfört resan exempelvis genom belånade medel. I ett sådant läge kan en sakprövning fortfarande fylla sitt syfte, men om datumet för resan passerat och den enskilde inte genomfört resan torde besväret vid det laget vara onyttigt.<sup>258</sup> Vid dylika omständigheter framstår överklaganderätten som illusoriskt, varför det svårligen kan talas om ett faktiskt tillträde till domstol i de här fallen. Denna processuella brist hade måhända kunnat avhjälpas om Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ83 2:59 beaktade omständigheter som huruvida den enskilde företagit resan och i så fall på vilket sätt.

#### **4.5.3 Domstolens hantering av onyttiga besvär i andra sällsynta fall**

I RÅ 1990 not. 48 synes Högsta förvaltningsdomstolen bekräfta att vid den klagandes dödsfall

---

<sup>256</sup> Jfr von Essen FT 2009 s. 481.

<sup>257</sup> Jfr von Essen FT 2009 s. 481.

<sup>258</sup> Jfr dock KamR i Sundsvall, mål nr. 1874-13, där domstolen uttalade följande ”En sakprövning i fråga om vistelse på behandlingshem för förluten tid kan lämpligen ske om prövningen har något slags värde för framtiden. När det gäller ansökningsärenden, där förhållandena vid nästa ansökan med all säkerhet är mer eller mindre annorlunda, kan en sakprövning däremot vara obefogad.”

föreligger skäl att avskriya målet utan prövning i sak.<sup>259</sup> Möjligtvis skulle det finnas anledning att ifrågasätta huruvida inte en prövning i sak är påkallad om det finns ett dödsbo. Detta är emellertid en fråga förbunden med vem som har besvärsmålsrätt och den aspekten faller utanför denna uppsats.

Ett annat exempel bland biståndsmålen på onyttiga förvaltningsbesvär är notismålet RÅ 1994 not. 574. Två makar var i behov av boende och beviljades av socialnämnden boende på ett härbärge under 20 dagar. Makarna ansåg dock att det beviljade biståndet inte nådde upp till kraven för att tillförsäkra dem skälig levnadsnivå och efterfrågade boende på hotell. Innan målet hade hunnit komma upp till prövning hos Högsta förvaltningsdomstolen hade makarna ändrat sitt yrkande endast till att Högsta förvaltningsdomstolen skulle bekräfta att makarna hade haft rätt att bo på hotell – makarna yrkade inte att få någon ersättning.<sup>260</sup> I det läget hade målet således blivit ett onyttigt förvaltningsbesvär. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde ett uttalande i sakfrågan utan någon vidare åtgärd eftersom makarnas situation vid det laget hade lösts. Det konstaterades att boendet på härbärge nådde upp till kravet på skälig levnadsnivå men endast under en veckas tid. För de resterande dagarna ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att socialnämnden borde ha tillhandahållit makarna ett boende med högre standard. Därefter avskrevs målet.<sup>261</sup>

#### 4.5.4 Sammantagen diskussion

Utgången i målet ovan är speciellt eftersom paret ändrade sitt yrkande från ett yrkande om att utfå ekonomiskt bistånd till att endast få fastställt att de hade rätt till ekonomiskt bistånd. Jämförs RÅ 1994 not. 574 med övrig rättspraxis i mål om ekonomiskt bistånd framstår det som att i den mån den enskilde framställer ett yrkande om att utfå (mer) ekonomiskt bistånd synes inte ett onyttigt förvaltningsbesvär vara för handen, även om tidsperioden för vilket yrkandet hänför sig till för länge sedan passerat. Fenomenet onyttiga besvär diskuteras inte i domskälen i mål om ekonomiskt bistånd, utan det vanliga är att domstolen företar en prövning i sak.

Det kan argumenteras för att såväl i RÅ83 2:59 som i RÅ 2009 ref. 103, där yrkandena vidhållits trots att tidsperioden för resan och boendekostnaden passerat, hade de enskilda på likvärdiga grunder rätt till att utverka det ekonomiska biståndet. Detta torde därmed kunna jämföras med att den enskilde hade ett befogat intresse av att få en sakprövning. I RÅ 1994 not. 574 däremot hade talan ändrats av makarna som skulle kunna antyda att makarnas intresse av att utverka det ekonomiska biståndet var av underordnad betydelse för dem. Makarnas behov av domstolsprövning hade genom Högsta förvaltningsdomstolens uttalande i sakfrågan i princip tillgodosetts. Domstolens avskrivning av målet förhindrade inte på samma sätt, som i RÅ83 2:59, den enskilde från tillträde till domstol.

#### 4.5.5 Sammanfattning

Tillträde till domstol synes erhållas i stor omfattning i mål om ekonomiskt bistånd, trots att

---

<sup>259</sup> Se RÅ 1990 not. 48 angående beslutet den 3 mars 1986 i mål nr. Ö 106-86 E där länsrätten i Stockholm avskrev målet från vidare handläggning med konstaterandet att klagande avlidit.

<sup>260</sup> I såväl FR och KamR hade bostadsbehovet visserligen löst sig men makarna yrkade på att erhålla ekonomiskt bistånd för sina hotellkostnader, varför överklaganden fortfarande inte var ett onyttigt förvaltningsbesvär.

<sup>261</sup> Se Renhammar, s. 34 för närmare redogörelse.



tiden som det ekonomiska biståndet är hänförligt till för länge sedan passerat. Viss problematik i förhållande till rätten till domstolsprövning har kunnat identifieras vid fråga om ekonomiskt bistånd till resor som är hänförliga till en specifik tidsperiod. Den problematiken blir särskilt påtaglig i jämförelse med de fall där den enskilde erhåller en prövning i sak till följd av att yrkandet gäller försörjningsstöd och inte behovsposter inom livsföring i övrigt. Av det som ovan anförts finns det egentligen ingen anledning att göra åtskillnad mellan dessa fall.

I de övriga fall, bortsett från då klagande avlidit, verkar domstolen avskrika besväret då klagande ändrat sin talan. Detta verkar dock inte vara problematiskt eftersom en ändring av talan till att den enskilde inte vill erhålla det ekonomiska biståndet sänder signaler att den enskilde inte nödvändigtvis har ett befogat intresse av att erhålla en prövning i sak.

## 4.6 Beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation

### 4.6.1 Det akuta biståndets överklagbarhet

Ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation föreligger då det finns särskilda skäl att utbetala bistånd enligt en lägre nivå i enlighet med vad som stadgas i 4 kap. 3 § andra stycket sista meningen socialtjänstlagen. I 16 kap. 3 § socialtjänstlagen omnämns inte beslut som fattas enligt 4 kap. 3 § andra stycket sista meningen socialtjänstlagen. Ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer har dock, trots att detta inte uttryckligen stadgas i lagtexten, tillerkänts överklagbarhet genom förvaltningsbesvär i praxis varför det inte torde råda något tvivel om att den enskilde bereds formellt tillträde till domstol vid ett beslut i en akut nödsituation.<sup>262</sup>

Enligt den praxis som utarbetats i Högsta förvaltningsdomstolen har inte frågan om överklagbarheten diskuterats nämnvärt i akuta nödsituationer. Ekonomiskt bistånd i akut nödsituation utgår, bortsett från oförutsedda situationer, vid två tillfällen; antingen då den enskilde inte uppfyller kraven i 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen för att uppbära ekonomiskt bistånd eller då den enskilde har haft eller redan fått medel för sin försörjning under en månads tid men inte planerat sin ekonomiska situation tillräckligt och därigenom råkat i ett akut nödläge.<sup>263</sup> I ingetdera av fallen beror ett eventuellt bifall på att någon av rekvisiten i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är uppfyllda, det vill säga ”inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt”. Anledningen till bifallet är snarare att avhjälpa det akuta nödläge som den enskilde utan (ytterligare) bistånd kommer att hamna i.

Av det ovan sagda följer att när den enskilde erhåller ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation görs prövningen i förhållande till om nöd föreligger eller ej.<sup>264</sup> Hur prövningen närmare ska genomföras är oklart, men det uppges att det ska bedömas med hjälp av utvecklingen i rättspraxis.<sup>265</sup> I 4 kap. 3 § andra stycket sista meningen socialtjänstlagen stadgas ”Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.”<sup>266</sup> Det antyder att kommunen har ett så kallat fritt skön vid

---

<sup>262</sup> Se bl.a. RÅ 1995 ref. 56 och övriga rättsfall refererade i SOU 1993:30, s. 196-197.

<sup>263</sup> Jfr SOU 1993:30, s. 196-197 och Socialstyrelsen 2013, s. 53.

<sup>264</sup> Andersson & Rixman 2015, s. 20-24 och s. 28-31.

<sup>265</sup> Prop. 2010/11:49, s. 36-37.

<sup>266</sup> Min kurs.

beviljandet av bistånd i en akut nödsituation.<sup>267</sup> Det kan således tänkas att beslut om bistånd i akuta nödsituationer inte nödvändigtvis behöver kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

Europakonventionen ställer krav på att medlemsstaterna ska garantera tillträde till domstol när tvisten rör civila rättigheter. Att ekonomiskt bistånd är en civil rättighet råder det ingen tvekan om.<sup>268</sup> Däremot kan det ifrågasättas, men hänsyn till formuleringen i lagtexten som antyder att de akuta nödsituationerna inte nödvändigtvis är en individuellt lagreglerad rättighet, huruvida ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation är en civil rättighet.<sup>269</sup> Europakonventionen stadgar emellertid endast minimirättigheter, varför det är frivilligt för medlemsstaterna att erbjuda ett generösare skydd.<sup>270</sup> Överklagbarheten av ett beslut i en akut nödsituation kan måhända vara ett uttryck för detta utökade skydd än vad som garanteras genom Europakonventionen.

#### 4.6.2 Muntlig handläggning och besvärshänvisning

Andersson och Rixman beskriver i sin kandidatuppsats hur en ansökan om ekonomiskt bistånd handläggs då den enskilde påtalar en nödsituation. Handlägningsproceduren för ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer skiljer sig en aning från en reguljär ansökan, vilket är naturligt eftersom beslutet i en akut nödsituation måste fattas mycket fortare.<sup>271</sup> En väsentlig skillnad mellan handläggningen av en reguljär ansökan om ekonomiskt bistånd och en ansökan i en akut nödsituation är att förfarandet i akuta nödsituationer har fler muntliga inslag.<sup>272</sup>

För att socialnämnden ska kunna avgöra ett ärende torde det krävas att den enskilde tydligt har uppgett hur omfattande nödsituationen är och hur mycket pengar hen behöver för att reda upp problemet. Enligt Anderssons och Rixmans beskrivning verkar det dock inte vara frågor som ligger i fokus under utredningsförfarandet.<sup>273</sup> Resultatet blir återigen, som ovan framförts, att det blir svårt för socialnämndens företrädare att avgöra beslutsutfallet. Vad som ovan sagts angående tydliga yrkanden i förhållande till partiella bifalls- och avslagsbeslut torde därför likaledes vara gällande vid handläggning av bistånd i akuta nödsituationer.

Justitieombudsmannen har fastslagit att för det fall att det råder osäkerhet kring vilket beslut socialnämnden har att fatta ska beslutet alltid formaliseras.<sup>274</sup> Vidare konstaterar Bohlin och Warnling-Nerep, som ovan anförts, att besvärshänvisning ska bifogas för det fall att osäkerhet råder i frågan om beslutet är överklagbart. Problematiken är således i stora drag densamma som redogjordes för i avsnitt 4.4, men torde bli mer påtaglig i akuta nödsituationer eftersom förfarandet här mestadels är muntligt.

Resultatet av enkätundersökningen framgår i tabellen nedan.

---

<sup>267</sup> Se Danelius 2015, s. 170. Jfr även med formuleringen i 4 kap. 2 § SoL.

<sup>268</sup> *Salesi mot Italien*, ansökan nr. 13023/87.

<sup>269</sup> Se Danelius 2015, s. 170. Observera dock att slutsatserna här dras utifrån vad som sagts i kapitel 2 ovan och inte utifrån en närmare granskning av praxis från Europadomstolen eftersom den undersökningen inte har företagits inom ramen för förevarande uppsats.

<sup>270</sup> Danelius 2015, s. 162.

<sup>271</sup> Andersson & Rixman 2015, s. 36 ff.

<sup>272</sup> Jfr Andersson & Rixman 2015, s. 20-21.

<sup>273</sup> Jfr Andersson & Rixman 2015, s. 20 ff.

<sup>274</sup> JO 1988/89 s. 186.

Beslutstyper	Handläggare som bifogar besvärshänvisning (%)
Ekonomiskt bistånd i akut nödsituation enligt reducerad norm (oavsett utbetalningssätt)	49,3 %

Som framgår i tabellen bifogar ungefär 49,3 procent av deltagarna i enkätundersökningen besvärshänvisning vid beslut som tas enligt med 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen. En förklaring till detta har varit att i de fall den enskilde ”ansöker om mat” och erhåller ett bifallsbeslut görs bedömningen att besvärshänvisning inte är nödvändig eftersom den enskilde får ett gynnande beslut.<sup>275</sup> Vad den enskilde avser med ”mat” torde dock skilja sig från fall till fall och ett yrkande om ”mat” kan knappast sägas vara preciserat. Den enskilde kan ansöka om mat för såväl tre dagar som för tjugo dagar. Om bifallsbeslutet exempelvis endast tar sikte på fem dagar medan den enskilde påtalat ett behov av mat under tjugo dagar erfordras således att partiellt avslagsbeslut omfattande femton dagar.

Utifrån min erfarenhet som handläggare för ekonomiskt bistånd kan det tilläggas att frågan om hur mycket ”matpengar” den enskilde är i behov av sällan riktades mot den enskilde. I de allra flesta fall tar handläggaren ställning till hur länge den enskildes akuta nödsituation kan tänkas kvarstå. Många gånger bedömdes att den akuta nödsituationen varade ända fram tills att den enskilde skulle få en utbetalning från exempelvis Försäkringskassan i form utav barnbidrag eller bostadsbidrag.

Vissa andra respondenter i enkätundersökningen har förklarat bristen på besvärshänvisning vid akut bistånd med att beslutet i dessa fall inte är formligt utan ofta kommuniceras muntligen och därför bifogas ingen besvärshänvisning. Till det har tidsbrist påpekats som ofta leder till att överklagandehänvisning missas att medföras.<sup>276</sup> Situationen är komplicerad eftersom beslutsfattandet ska ske i princip omgående och majoriteten av handläggningen är muntlig. Det kan således bli svårt att bifoga en skriftlig besvärshänvisning, däremot kan det inte vara ogenomförbart att genom att säkerställa tydliga rutiner muntligen meddela den enskilde om möjligheten att överklaga beslutet.

Det finns i praktiken inget som hindrar att för det fall att den enskilde önskar överklaga ett beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation skulle hen kunna efterfråga att socialnämnden utformar ett formligt dokument. Den stadgade serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen och Justitieombudsmannens uttalanden om att besluten ska formaliseras om den enskilde uttrycker sådan önskan talar för att socialnämnden har skyldighet att rätta sig efter den enskildes önskemål.<sup>277</sup>

Att den enskilde själv måste bära bördan för att åstadkomma ett överklagande av ett beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation är dock en definitiv brist. För det första måste den enskilde veta att ett beslut i en akut nödsituation är överklagbart. Den typen av kunskap och förmåga varierar gravt från person till person och beror många gånger på faktorer som bland annat utbildning, erfarenhet och social status.<sup>278</sup> Möjligheten att överklaga kan vidare framstå som oklar för det fall att den enskilde beviljas endast ett bifallsbeslut.

<sup>275</sup> Bilaga 3, motivering nr. 185.

<sup>276</sup> Bilaga 3, motivering 124 och 155.

<sup>277</sup> Se JO 1988/89 s. 186.

<sup>278</sup> Jfr Cappelletti, s. 191.

Därutöver är handlägningsprocessen muntlig, vilket den ofta måste vara för att så snart som möjligt kunna fatta ett beslut. Därigenom kan det framstå för den enskilde som att även beslutet endast kan vara muntligt. Det kan indikera för den enskilde att någon möjlighet att överklaga inte finns eftersom proceduren i förvaltningsrätten som huvudregel är skriftlig.<sup>279</sup> I det läget måste därför den enskilde ha vetskap om att hen har rätt till att begära ett förbundet beslut alternativt att socialnämndens interna anteckningar kan utgöra föremål för överklagande.<sup>280</sup>

#### 4.6.3 Onyttigt besvär i akuta nödsituationer

Ytterligare ett problem i akuta nödsituationer är tidsaspekten. När den enskilde ansöker om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation handlar det om att den enskilde har uttömt alla möjligheter till att avhjälpa sin situation och nu inte har mat för dagen.<sup>281</sup> Den enskildes situation måste därför avhjälpas i princip direkt. Att den enskilde i en akut nödsituation ges möjlighet att överklaga beslutet och vänta omkring två månader på att saken ska avgöras genom dom innebär inte att den enskilde får hjälp då hen faktiskt kan träffas av den akuta nödsituationen.<sup>282</sup>

I akuta nödsituationer blir besväret nästan alltid onyttigt någon dag efter ansökan. Handläggningstiden hos förvaltningsdomstolarna kommer man inte heller ifrån – den är nödvändig för domstolarnas verksamhet. Med dessa utgångspunkter kan således hävdas att det i princip är omöjligt för domstolen att pröva besväret då det fortfarande är nyttigt. Huruvida en dylik argumentation håller inför Europadomstolen är dock oklart och faller utanför ramen för detta arbete. Som ovan anförts kan det dock diskuteras om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation är en civil rättighet så som erfordras enligt artikel 6.1 i Europakonventionen för att svenska staten inte ska kränka sina internationella åtaganden. Denna osäkerhet ifrågasätter även vidare om kraven i Europakonventionen på tillträde till domstol överhuvudtaget behöver vara uppfyllda.

För det fall att den enskilde får ett avslagsbeslut i fråga om akut bistånd kommer den enskilde vid tiden för domstolsprövningen antingen ha löst den akuta situationen på något vis eller träffats av konsekvenser som ändå inte kan avhjälpas med ett bifall två månader senare i domstolen. Det framstår därför som att tillträde till domstol i akuta nödsituationer inte fyller sin funktion, det vill säga att avhjälpa den nära förestående akuta nödsituationen. Företar domstolen en prövning i sak kan det ge signaler att förvaltningsrätterna sliter tvister mellan enskilda och myndigheter, vilket inte nödvändigtvis ligger bland deras huvudsakliga uppgifter.<sup>283</sup> Emellertid finns det naturligtvis ett värde i att beslutet blir materiellt korrekt, vilket kan vara anledningen till att ett beslut i en akut nödsituation i slutändan, trots att det är onyttigt, prövas i sak.

Det problematiska, sett ur mitt perspektiv, är att det faktum att tillträde till domstol rent formellt är garanterad i de akuta nödsituationerna inverkar negativt på hur tillträdet till

---

<sup>279</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 100.

<sup>280</sup> Lavin FT 1995 s. 143.

<sup>281</sup> Jfr Andersson & Rixman 2015, s. 21.

<sup>282</sup> Jfr <http://www.forvaltningsrattentalmo.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Handlaggningstider/> [16 december 2016], <http://www.forvaltningsrattetilulea.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Ungefarliga-handlaggningstider/> [16 december 2016], <http://www.forvaltningsratteningoteborg.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Ungefarlig-handlaggningstid/> [16 december 2016] och <http://www.forvaltningsratteningstockholm.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Handlaggningstider/> [16 december 2016].

<sup>283</sup> von Essen 2016, s. 27-28 och 101. Se däremot Warnling-Nerep JP 2011 s. 126.

domstol framstår i praktiken. Antas kan att den enskilde överklagar beslutet i hopp om att undvika att hamna i den akuta nödsituationen. Vid tiden för prövningen i domstol kommer det dock allra troligast vara försent. Resultatet blir således att den enskilde har förlitat sig på ett tillträde till domstol som i praktiken inte fungerar, vilket innebär att överklaganderätten i verkligheten är illusorisk. Detta i sin tur skapar ett system som inte är tillförlitligt.

Som systemet är utformat i nuläget fyller det därför inte det syfte som ett överklagandeinstitut ska fylla. Syftet med att tillhandahålla tillträde till domstol då den enskilde upplever missnöje över ett beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation torde vara att kontrollera det av socialnämnden fattade beslutet. Kontrollen borde ske då den akuta nödsituationen är förestående för att ett eventuellt beviljande av det ekonomiska biståndet i nödsituationen ska användas till vad det är avsett för. Det är endast då det ekonomiska biståndets karaktär av yttersta skyddsnet är reellt. Systemets nuvarande utformning gör dock detta till en omöjlighet eftersom handläggningen hos domstolen tar tid. Ett överklagande av ett beslut som rör ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation motiveras i nuläget endast av att den enskilde ska få chansen att erhålla någon form av upprättelse.

#### **4.6.4 Sammanfattning**

Sammanfattningsvis följer av det ovan anförda att det formella tillträdet till domstol garanteras vid ett beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation. Huruvida ett tillträde till domstol är påfordrat enligt Europakonventionen i de här fallen kan dock diskuteras. Beslutstypen är emellertid förbunden med faktiska brister i fråga om tillträde till domstol.

De faktiska bristerna uppkommer på två nivåer. För det första tillhandahålls det lite utrymme för den enskilde att i praktiken överklaga beslutet – för att den enskilde ska företa ett överklagande krävs att hen själv har tillräcklig kunskap eller att socialnämnden tillhandahåller omfattande hjälp. För det andra, även om den enskilde lyckas att överklaga beslutet, prövas saken inte inför domstolen förrän ett par månader senare. Av det följer att tillträdet till domstol vid ett beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation egentligen endast existerar i teorin.

### **4.7 Verkställighetsbeslut**

#### **4.7.1 Rekvisitionsbeslutets överklagbarhet**

Frågan om tillträde till domstol vad ankommer på verkställighetsbeslut i ärenden om ekonomiskt bistånd kan potentiellt vålla problem vid beslut där biståndet utbetalas via rekvisition. I Anderssons och Rixmans undersökning om akuta nödsituationer framkom att det, i vissa kommuner, är upp till handläggarna på respektive socialnämnd att avgöra hur biståndet ska utbetalas. Anledningen till att utbetalning via rekvisition tillämpas är att socialnämnden vill försäkra sig om att det ekonomiska biståndet kommer att användas till avsett ändamål. En annan anledning till utbetalning via rekvisition är att biståndsmottagaren vid inhandlandet av livsmedel på rekvisition kommer uppleva en skamkänsla i butiken och därefter i större mån försöka att undvika att hamna i en akut nödsituation.<sup>284</sup>

---

<sup>284</sup> Andersson & Rixman 2015, s. 22-23.

Det nu beskrivna överensstämmer fullständigt med hur frågan om verkställighet behandlades på socialnämnden där jag arbetade. Vad som gäller i frågan om överklagbarhet av dessa fall är rättsläget oklart eftersom 16 kap. 3 § första stycket andra punkten socialtjänstlagen, precis som i frågan om beredningsbesluten, endast talar om ”beslut”. Det går därigenom inte att utläsa om även verkställighetsbeslut omfattas. Varken förarbeten, praxis eller doktrin tar, såvitt jag kunnat fastställa, närmare ställning i frågan.

En huvudregel inom förvaltningsprocessen är att rena verkställighetsbeslut inte tillerkänns överklagbarhet.<sup>285</sup> Genom HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59 har det dock utarbetats en undantagsregel om att verkställighetsbeslut i vissa fall anses kunna tillerkännas överklagbarhet. Som förklarats i kapitel två konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att det krävs att beslutet kan komma att innebära betydande faktiska verkningar för den enskilde.<sup>286</sup> I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd behandlas inte verkställande genom rekvisition i förhållande till överklagbarhetsfrågan, men det anges att rekvisition eller matkuponger endast ska användas vid ”yttersta undantagsfall, om mycket speciella omständigheter föreligger”.<sup>287</sup>

Frågan om verkställighetsbeslut i form utav rekvisition har vidare varit föremål för Justitieombudsmannens granskning ett par gånger. I det ena fallet hade socialnämnden verkställt beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation genom rekvisition eftersom den enskilde sedan lång tid hade ett pågående missbruk och hade infunnit sig i socialnämndens lokaler påverkad av alkohol upprepade gånger. Justitieombudsmannen uttalade att rekvisitioner endast ska användas ”i rena undantagsfall när mycket speciella omständigheter, till exempel när någon förväntas använda kontanta medel på ett icke avsett sätt”. Enligt Justitieombudsmannen överensstämmer inte utbetalning av ekonomiskt bistånd via rekvisition med hur socialnämndens verksamhet bör bedrivas. Kritik riktades dock inte mot nämnden eftersom Justitieombudsmannen ansåg att förfarandet under omständigheterna hade varit korrekt.<sup>288</sup>

I ett annat ärende som också berörde rekvisitioner blev utgången en annan. Den enskilde hade dröjt med att inkomma med erforderliga handlingar, som krävdes för att socialnämnden skulle kunna handlägga ansökan om ekonomiskt bistånd. För att undvika att den enskilde och barnen i familjen hamnade i en akut nödsituation beviljades så kallade akuta matpengar på rekvisition. Socialnämnden menade att det är rutin på arbetsplatsen att bevilja livsmedel per rekvisition när utredningen för reguljärt ekonomiskt bistånd inte har kunnat genomföras. Justitieombudsmannen kritiserade detta förfaringssätt genom att först hänvisa till fallet från 2003 och förklarade därefter att det kan upplevas som starkt integritetskränkande att erhålla bistånd per rekvisition. Förfarandet anses enligt Justitieombudsmannen stå i strid med principer om människors självbestämmanderätt, integritet och delaktighet, och bör därför endast användas vid mycket speciella omständigheter.<sup>289</sup>

I en dom från Förvaltningsrätten i Karlstad, mål nummer 2309-15 och 2765-15, gjorde Förvaltningsrätten ett antal intressanta uttalanden i förhållande till den här diskuterade problematiken. Överklagandet rörde ett beslut i vilket den enskilde hade beviljats reducerad norm med verkställande genom rekvisition och socialnämndens direktbetalning av räkningarna på grund av missbruksproblematik. Den enskilde yrkade på att få ekonomiskt

---

<sup>285</sup> Ragnemalm 2014, s. 164.

<sup>286</sup> HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59.

<sup>287</sup> Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd, s. 21.

<sup>288</sup> JO 2003/04 s. 250.

<sup>289</sup> JO dnr. 5261-2011.

bistånd med full norm. Dessutom anförde den enskilde besvär över att behöva handla på rekvisition varje månad och angav det som skäl till att hen återföll i missbruk. Förvaltningsrätten uttalade sig inte i fråga om överklagbarheten av verkställighetsbeslut, men konstaterade i domskälen att socialnämnden hade fog för att fortsättningsvis utbetala det ekonomiska biståndet genom rekvisition för att säkerställa att biståndet används till vad det är avsett för. Frågan om rekvisitionsbeslutets överklagbarhet omnämns dock inte i domslutet.

Det går utifrån det ovan anförda inte att ge ett säkert svar i frågan om den enskilde kan överklaga ett verkställighetsbeslut där det ekonomiska biståndet utbetalas genom rekvisition. Förvaltningsrättens uttalande om rekvisitionsbeslutet i domskälen ger ingen tydlig ledning i frågan. Utifrån resonemang som etablerats i HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59 är den relevanta frågan om ett rekvisitionsbeslut kan anses innebära betydande faktiska verkningar för den enskilde.

Enligt Justitieombudsmannen är förfarandet med rekvisitionsbeslut starkt integritetskränkande och står i strid med grundläggande principer som socialnämndernas verksamhet vilar på. Det betyder dock inte nödvändigtvis detsamma som att rekvisitionsbeslutet medför betydande faktiska verkningar för den enskilde. Huruvida ett integritetskränkande förfarande kan jämföras med betydande faktiska verkningar är således oklart. I HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59 kretsade prövningen kring att flytta den enskilde från ett boende till ett annat. Dessutom hade den enskilde en komplicerad sjukdomsbild vilken kunde förvärras av en eventuell förflyttning. Att tvinga en människa att flytta varigenom hen måste riva upp hela sin vardag framstår för mig som en större verkning än att handla livsmedel via rekvisition och tillkännage att man är biståndsmottagare. Prognosen är således att det synes vara tveksamt att formellt tillträde till domstol garanteras vid ett beslut i ekonomiskt bistånd som utbetalas via rekvisition.

Det finns dock indikationer i praxis att rekvisitet för vad som utgör ett överklagbart verkställighetsbeslut inte längre överensstämmer med det rättsläget som etablerades genom HFD 2012 ref. 11 och HFD 2012 ref. 59. Som anförts i kapitel två framstår det som att rekvisitet betydande faktiska verkningar numera är förlegat och att det är möjligt att en lägre grad av verkningar kan konstituera överklagbarhet. Visserligen är det oklart om en lägre grad av verkningar är tillämplig i fråga om verkställighetsbesluten men det går inte utesluta att så är fallet.<sup>290</sup> Att ett förfarande kränker den enskildes integritet innebär att det till en viss grad påverkar den enskilde, vilket talar för att förfarandet med rekvisitionsbeslut borde kunna överklagas.

En ordning där rekvisitionsbeslut inte tillerkänns överklagbarhet är olycklig. I synnerhet eftersom rekvisitionsinstitutet väldigt knapphändigt hanteras inom de traditionella rättskällorna och beslutstypen därmed ligger hos respektive socialnämnd och handläggare att tillämpa efter eget tycke. Av den anledningen kan det vara påkallat att tillträde till domstol garanteras för det fall att den enskilde upplever missnöje i syfte att garantera att det av socialnämnden fattade beslutet är materiellt korrekt.

#### **4.7.2 Besvärshänvisning**

I enkätundersökningen tillfrågades om besvärshänvisning bifogas vid verkställighetsbeslut genom rekvisition. Skillnad kan möjligen göras mellan verkställighet som sker via rekvisition

---

<sup>290</sup> Se avsnitt 2.3.3.2.

till följd av en reguljär ansökan om ekonomiskt bistånd och mellan verkställighet som sker via rekvisition i en akut nödsituation. I förhållande till rekvisitionsbeslut kunde därför två olika alternativ väljas: sedvanligt ekonomiskt bistånd som utbetalas genom rekvisition eller ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation, se tabellen nedan.

<b>Beslutstyper</b>	<b>Handläggare som bifogar besvärshänvisning (%)</b>
Ekonomiskt bistånd som utbetalas genom matkuponger/rekvisition/liknande - sedvanligt försörjningsstöd	32 %
Ekonomiskt bistånd som utbetalas genom matkuponger/rekvisition/liknande - enligt reducerad norm dvs. akuta matpengar	33,5 %

Som ovan framgår är det inget stort procentantal som bifogar besvärshänvisning vid verkställighetsbeslut. Resultatet ovan kan jämföras med beredningsbesluten (där besvärshänvisning bifogades av omkring 10 procent) ur den synvinkeln att båda beslutstyperna som huvudregel inte tillerkänns överklagbarhet enligt allmänna förvaltningsprocessrättsliga principer. Såväl berednings- och verkställighetsbeslut har emellertid tillerkänts viss överklagbarhet i praxis, varför det kan funderas över varför resultatet i enkätundersökningen utvisar en sådan stor skillnad.

#### 4.7.3 Onyttigt besvär vid rekvisitionsbeslut

Vidare kan det vara relevant att ifrågasätta i vilken utsträckning det är värt för den enskilde att överklaga ett beslut om ekonomiskt bistånd som ska utbetalats via rekvisition. Om det är ett verkställighetsbeslut i en akut nödsituation har den enskilde i princip två alternativ. Den första möjligheten är att avstå från att ta emot rekvisitionsbeslutet och därmed försätta sig i en situation där hen inte har medel för att klara av den nära förestående akuta nödsituationen. Ett annat alternativ är att ta emot rekvisitionsbeslutet och använda den vid inhandlandet av livsmedel. Det medför att rekvisitionen kommer bli förbrukad. Efteråt överklagas beslutet om rekvisitionsutbetalningen eftersom den enskilde upplevde sig kränkt och vill få fastställt inför framtiden huruvida socialnämnden har rätt att utbetala det ekonomiska biståndet genom rekvisition.<sup>291</sup> Det föreligger stor sannolikhet att domstolen anser att den förbrukade rekvisitionen gör målet onyttigt och därigenom avskriver målet utan sakprövning.<sup>292</sup>

Om det istället rör sig om en situation där den enskilde har beviljats reguljärt ekonomiskt bistånd men det föreligger risk för att den enskilde kan komma att använda det till annat än vad det är avsett för är det möjligt att bevilja ekonomiskt bistånd på rekvisition kombinerat med direktbetalning av den enskildes räkningar.<sup>293</sup> I det här fallet har den enskilde, praktiskt sett, större utrymme för att välja att överklaga ett rekvisitionsbeslut. Den enskilde skulle exempelvis kunna avhjälpa sin ekonomiska situation under tiden för prövningen i domstol genom lån från släkt eller vänner. Även här finns dock möjligheten för den enskilde att ta emot rekvisitionen och överklaga beslutet därefter. Risken för att tillträde till domstol nekas finns dock och kan då bero på att beslutet inte är överklagbart eller för att saken numera är ett onyttigt förvaltningsbesvär.

<sup>291</sup> Se Renhammar 2015, s. 30-31.

<sup>292</sup> Jfr RÅ 1984 2:33.

<sup>293</sup> Det senare förutsätter dock den enskildes samtycke, se Socialstyrelsen 2013, s. 132. Jfr FR i Karlstad mål nr. 2309-15 och mål nr. 2765-15.



#### 4.7.4 Sammanfattning

Sammantaget framstår således tillträdet till domstol vid verkställighetsbeslut i ärenden om ekonomiskt bistånd som väldigt osäkert. Huruvida ett rekvisitionsbeslut påverkar den enskilde i den omfattningen som krävs enligt praxis kan inte med säkerhet fastställas. Rekvisitionsbeslutet kan dock enligt Justitieombudsmannen ha en verkan på den enskildes personliga förhållanden, vilket eventuellt skulle kunna tala för att formellt tillträde till domstol påfordras i dessa fall.

Utifrån det som ovan anförts blir möjligheterna att erhålla tillträde till domstol olika i de ovan diskuterade situationerna. Den som har god kunskap i dessa frågor torde således ha större möjligheter att nå framgång med att erhålla tillträde till domstol, medan den som är okunnig ganska enkelt kan försätta sig i ett dåligt läge.

#### 4.8 Slutsatser

Vid förelägganden innan ärendets anhängiggörande är det möjligt att det tillhandahålls ett formellt tillträde till domstol genom RÅ 2007 ref. 7. Vad gäller förelägganden för enskild i beslutsmotiveringar är saken lite mer osäker men det skulle kunna vara möjligt om man bryter ut förelägandet ur beslutsmotiveringen. Det är möjligt att argumentera utifrån RÅ 2007 ref. 7 att det erfordras ett formellt tillträde till domstolsprövning i de här fallen. Huruvida tillträde till domstol generellt tillhandahålls vid förelägganden, oavsett hur de gestaltar sig, kan emellertid inte fastställas. Till följd av den diskussion som uppstod efter RÅ 2007 ref. 7 kan det krävas särskilda omständigheter, likt de i rättsfallet för att tillträde till domstol ska garanteras genom ett föreläggande.

I fråga om beredningsbeslut under handläggningsprocessen kan följande anföras. Som huvudregel tillerkänns inte beredningsbeslut överklagbarhet enligt de allmänna förvaltningsprocessrättsliga principer som etablerats i praxis. Det saknas såväl regler i lagen som praxis i fråga om beredningsbeslut som fattats inom ett ärende om ekonomiskt bistånd. Av de två typer av beredningsbeslut som ovan diskuteras verkar efterfrågan på den enskildes samtycke ha en mer ingripande karaktär för den enskilde, vilket kan påverka den enskildes personliga förhållanden. Detta torde påfordra att tillträde till domstol garanteras. Det går emellertid i nuläget inte att fastställa om det finns ett formellt tillträde till domstol i de här fallen.

Förelägganden och beredningsbeslut kan dessutom, beroende på om den enskilde rättar sig efter det, bli ett onyttigt besvär. Det faktiska tillträdet kan därför omintetgöras. Handläggarna verkade mer öppna till att bifoga besvärshänvisning vid villkorade beslut, men huruvida dessa förekommer självständigt eller i beslutsmotivering går egentligen inte att avgöra utifrån vad som framkommit i enkätundersökningen.

Vidare har uppsatsen frambringat att vid partiella bifalls- och avslagsbeslut garanteras formellt tillträde till domstol. Problemen uppkommer dock snarare i ett praktiskt perspektiv när den enskilde inte får ett formellt avslagsbeslut eller en överklagandehänvisning, trots att mycket talar för att bådadera skulle ha tillhandahållits den enskilde. Den enskildes möjligheter att erhålla faktiskt tillträde till domstol påverkas av handläggarnas bristande medvetenhet i dessa frågor. De processuella brister som här har uppmärksamats är allvarliga. Möjligtvis uppfylls härigenom inte det effektiva och praktiska tillträdet till domstol

som Europadomstolen ställer krav på genom fallet *Mendel mot Sverige*.

Givet vad som ovan anförts kan viss problematik med onyttiga besvär uppkomma beroende på vad den enskilde ansöker om, samt hur den enskilde formulerar sin talan. De ovan redovisade rättsfallen där onyttiga besvär ansågs vara för handen är ganska gamla och det går inte att på säkra grunder avgöra hur omfattande problematiken i fråga om onyttiga besvär är i nuläget.

Konstateras kan därför att onyttiga förvaltningsbesvär synes för närvarande inte vara ett så utbrett problem i ärenden om ekonomiskt bistånd och orsakar därmed inte att den enskilde i stor omfattning förhindras från tillträde till domstol. Viss medvetenhet i dessa frågor är emellertid påkallad hos domstolarna för att säkerställa att den enskilde inte i praktiken förhindras från sitt tillträde till domstol. I synnerhet gäller detta i de fall där den enskilde ansöker om ekonomiskt bistånd för tidsbestämda ändamål, så som exempelvis en resa.

Rättsligt sett tillhandahålls tillträde till domstol i stor utsträckning för beslut som rör ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer. Till följd av att handläggningsprocessen till stora delar är muntlig förekommer det ofta att besluten inte är formbundna i erforderlig omfattning eller att besvärshänvisning inte bifogas. Detta resulterar i allvarliga faktiska brister i det processuella rättsskyddet eftersom den enskilde därigenom kan få uppfattningen att beslutet inte är överklagbart. Många gånger kan även överklaganderätten framstå som illusorisk för den enskilde till följd av handläggningstiderna hos domstolen. Ett besvär över ett beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation blir onyttigt ganska omgående, vilket beror på beslutets karaktär. Slutsatsen är således att möjlighet att erhålla faktiskt tillträde till domstol i de här fallen finns egentligen inte.

Slutligen kan anföras att det är oklart om ett verkställighetsbeslut i ett ärende om ekonomiskt bistånd kan överklagas. Det är möjligt att tillträdet till domstol förhindras av gällande rätt. Av det ovanstående har det inte kunnat utrönas huruvida en utbetalning via rekvisition medför betydande faktiska verkningar för den enskilde, eller möjligtvis om en lägre grad av verkningar är tillräcklig. Mycket talar såväl för överklagbarhet som emot överklagbarhet. Många praktiska hinder är dessutom förbundna med att överklaga ett verkställighetsbeslut i dessa ärenden, varför något faktiskt tillträde till domstol inte kan fastställas.

# 5 Konklusioner och de lege ferenda-resonemang

## 5.1 Inledning

Det huvudsakliga ändamålet med förevarande uppsats har varit att utreda genom vilka beslutstyper som tillträde till domstol garanteras och genom vilka en sådan garanti inte erhålls, det vill säga i grund och botten påvisa brister i det processuella rättsskyddet. I det föreliggande kapitlet ges först en överblick av de identifierade bristerna genom en uppdelning på formella brister: de fall där tillträde till domstol inte finns eftersom gällande rätt förhindrar det, och faktiska brister: där tillträde till domstol garanteras enligt gällande rätt men förhindras eller omöjliggörs till följd av bland annat bristande kunskaper. Därefter ges, i förekommande fall, förslag på generella förändringar som kan komma att stärka den enskildes möjligheter att erhålla tillträde till domstol. Frågan om förändringar ligger dock utanför ramarna för denna uppsats och ska endast ses som lösa förslag inför framtida forskning. Slutligen framförs avslutande synpunkter.

## 5.2 Identifierade brister i det processuella rättsskyddet

I det föregående kapitlet behandlades följande beslutstyper i ärenden om ekonomiskt bistånd: förelägganden och beredningsbeslut, partiella bifalls- och avslagsbeslut, beslut om ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation, slutliga beslut i ärenden om ekonomiskt bistånd och verkställighetsbeslut. Genom en probleminventering av förfarandet kring socialnämndernas beslutsfattande i dessa ärenden har brister i det processuella rättsskyddet identifierats. Frågan om det föreligger en brist i det processuella rättsskyddet har bedömts utifrån om var och en på likvärdiga grunder har möjlighet att få tillträde till domstol. Det innebär att den enskildes tillträde till domstol inte ska vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, utan att det ska vara förutsebart om tillträde till domstol kan komma att erhållas.

### 5.2.1 Formella brister

Vid förelägganden innan ärendets anhängiggörande är det möjligt att det tillhandahålls ett formellt tillträde till domstol genom RÅ 2007 ref. 7. Inom förvaltningsprocessen finns en viss återhållsamhet att tillerkänna icke slutliga beslut överklagbarhet. Till följd av de diskussioner som i doktrin har förts efter RÅ 2007 ref. 7 kan det ifrågasättas huruvida rättsfallet definierar nuvarande rättsläge. Möjligtvis skulle ett dylikt föreläggande tillerkännas överklagbarhet om förhållandena i det enskilda fallet var jämförbara med dem i RÅ 2007 ref. 7. Att dra generella slutsatser om att förelägganden eller informationsbrev är överklagbara till följd av utgången i RÅ 2007 ref. 7 är dock inte möjligt. Slutsatsen är således att ett föreläggandes överklagbarhet är beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Av detta följer att det i vissa fall kan föreligga formella brister i det processuella rättsskyddet.

Vad gäller förelägganden gentemot den enskilde i beslutsmotiveringar är saken än mer osäker. Enligt allmänna principer som etablerats i rättspraxis tillerkänns inte beslutsmotiveringar överklagbarhet, förutom om de medför rättsverkningar. Möjligtvis kan

föreläggandet brytas ut ur beslutsmotiveringen och betraktas självständigt. Utifrån RÅ 2007 ref. 7 skulle det kunna argumenteras för att det finns ett formellt tillträde till domstol i de här fallen. I nuläget kan detta dock inte konstateras till följd av att det saknas regler såväl i lagen som i praxis. Frågan om en beslutsmotivering kan tillerkännas överklagbarhet till följd av att det påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har, såvitt jag vet, inte prövats inför Högsta förvaltningsdomstolen ännu. Slutsatsen är därför att det föreligger en formell brist i det processuella rättsskyddet vid förelägganden som förekommer i beslutsmotiveringar.

Under handlägningsprocessen förekommer förelägganden om komplettering och efterfrågningar på samtycke från den enskilde. Båda dessa anses inom ramen för uppsatsen utgöra beredningsbeslut. Som huvudregel tillerkänns inte beredningsbeslut överklagbarhet. Kompletteringsförelägganden torde generellt inte innebära några större verkningar för den enskilde varför det kan bli svårt att tillmäta dem överklagbarhet. I vissa fall kan dock kompletteringsförelägganden erfordra mer ingripande åtgärder från den enskildes sida eller kräva åtgärder som inte ligger inom den enskildes förmåga. I dessa fall kan det vara påkallat med tillträde till domstolsprövning.

Utifrån rättspraxis och uttalanden i doktrin torde överklagbarhet kunna tillerkännas beroende på beslutets verkningar. Detta måste dock noga vägas mot vilka olägenheter tillerkänd överklaganderätt skulle föra med sig för myndigheterna och domstolarna. Att det finns ett formellt tillträde till domstol i de här fallen kan dock inte konstateras i nuläget, utan det får avgöras i det enskilda fallet. Den enda slutsatsen som för närvarande kan dras är därför att det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är således möjligt att det i vissa fall föreligger en formell brist i det processuella rättsskyddet i förhållande till kompletteringsförelägganden.

Vad gäller beredningsbeslut där socialnämnden efterfrågar den enskildes samtycke för att genomföra hembesök eller kontakta utomstående aktörer, synes tillträdet till domstol vara ganska begränsat. Justitieombudsmannen har visserligen uttalat sig om att ett hembesök som genomförs med bristande samtycke kan kränka den enskildes personliga integritet. Utifrån det faktum att beredningsbeslut kan, beroende på verkningarna gentemot den enskilde, tillmätas överklagbarhet skulle det kunna argumenteras att ett ingrepp i den enskildes personliga integritet påkallar att ett formellt tillträde till domstol garanteras i de här fallen. Med beaktandet av systemets nuvarande utformning torde den enskildes tillträde till domstol vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. I nuläget föreligger det således formella brister i det processuella rättsskyddet.

I förhållande till verkställighetsbesluten har det utarbetats en praxis från Högsta förvaltningsdomstolen som öppnar upp vägen för att tillträde till domstol kan garanteras vad avser verkställighetsbeslut. Huruvida ett rekvisitionsbeslut når upp till den erforderliga graden av verkningar som krävs för att tillträde till domstol ska tillhandahållas kan dock diskuteras. Med hänsyn till gällande rätt kan det dock konstateras att det i nuläget föreligger en formell brist i det processuella rättsskyddet. Det är omöjligt att förutse huruvida Högsta förvaltningsdomstolen skulle anse att ett rekvisitionsbeslut medför sådana verkningar för den enskilde att tillträde till domstol i de här fallen är påkallat.

## 5.2.2 Faktiska brister

Den problematik som framförts ovan i förhållande till förelägganden resulterar vidare, för det fall att formellt tillträde till domstol kan erhållas, i faktiska brister i det processuella rättsskyddet. Förelägganden av den typen som det var fråga om i RÅ 2007 ref. 7 kan förlora konkret aktualitet om den enskilde rättar sig efter föreläggandet för att inte riskera sin rätt till ekonomiskt bistånd. Om den enskilde anför besvär först när det slutliga beslutet kommit, och hen då redan avyttrat sin ägodel, framstår det inte troligt att den enskilde är garanterad sakprövning. Frågan om det finns en rätt att behålla ägodelen vid uppbärandet av ekonomiskt bistånd får aldrig prövas inför domstol. Det föreligger här en risk att domstolen anser att besväret är onyttigt och avskriver målet. Till följd av att detta i nuläget synes avgöras från fall till fall och från domare till domare torde slutsatsen bli att det föreligger en faktisk brist i det processuella rättsskyddet.

Liknande problematik uppstår vid socialnämndens beredningsbeslut att genomföra hembesök hos den enskilde eller kontakttagande med andra aktörer i frågor som direkt berör den enskilde. Dyliga åtgärder erfordrar samtycke från sökande, men det förekommer att socialnämnden företar åtgärden trots bristfälligt eller otydligt samtycke. Om ett överklagande företas i det här fallet är skadan ofta redan skedd långt innan en eventuell domstolsprövning företas, vilket aktualiserar frågan om ett onyttigt besvär föreligger. Om domstolen bedömer att så är fallet och att den enskilde inte har ett befogat intresse av en sakprövning alternativt att frågan inte är av vikt för rättstillämpningen, torde den enskilde förhindras från sitt tillträde till domstol. I det här fallet får hen aldrig prövat om den vidtagna åtgärden från socialnämnden var riktig. Detta resulterar i en faktisk brist i det processuella rättsskyddet.

Utöver detta har faktiska brister identifierats i förhållande till partiella bifalls- och avslagsbeslut. Problemen består huvudsakligen utav två förekomster: avsaknad av avslagsbeslut och bristen på besvärshänvisning. För det fall att varken avslagsbeslut eller besvärshänvisning i ett och samma förfarande tillhandahålls den enskilde framstår möjligheterna att få tillträde till domstol som förminskade. För att den enskilde ska förstå att hen har möjlighet att faktiskt överklaga beslutet krävs särskild förmåga och kunskap som varierar i hög grad beroende på faktorer som bland annat utbildning, bakgrund och social status.

Ibland förekommer det dock att besvärshänvisning bifogas beslutet trots att inget formellt avslagsbeslut har meddelats. En besvärshänvisning borde skicka signaler till den enskilde att det går att få tillträde till domstol om missnöje över beslutet upplevs. Chansen att få tillträde till domstol kan måhända öka under dyliga omständigheter, och särskilt i jämförelse med de fall där den enskilde varken får besvärshänvisning eller ett avslagsbeslut. Bristen på ett formellt avslagsbeslut kan dock försvåra för den enskilde att förklara varför hen upplever missnöje över beslutet. Om det inte finns något som uttryckligen går emot den enskilde kan det antas att det blir svårt att avgöra vad det är man är missnöjd över. Huruvida ett överklagande de facto företas torde därför precis som ovan bero på den enskildes personliga förutsättningar, varför någon garanti för att var och en på likvärdiga grunder får tillträde till domstol inte kan ges. Följaktligen föreligger det en faktisk brist i det processuella rättsskyddet i vissa fall.

Det processuella rättsskyddet kan vidare ha faktiska brister även generellt vid slutliga beslut i ärenden om ekonomiskt bistånd. Problematiken är förbunden med onyttiga besvär och synes framförallt bero på vad den enskilde ansöker om. I ett besvär över försörjningsstödsdelen av det ekonomiska biståndet aktualiseras aldrig frågan om talan har blivit onyttig, trots att

försörjningsstödet hänför sig till en tidsperiod som redan passerat. Domstolarna verkar vara överens om att den enskilde alltid har rätt att erhålla en sakprövning. Om beslutet däremot rör behovsposter inom livsföring i övrigt förefaller, åtminstone i RÅ83 2:59, tidsperioden vara av central betydelse. Detta leder till att om tidsperioden passerat avskrivs talan, eventuellt förenat med ett uttalande. I det senare fallet är således sannolikheten större att den enskilde inte får tillträde till domstol. Här kan det således föreligga en faktisk brist i det processuella rättsskyddet.

Vid beslut om ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer är problematiken tudelad. I första hand förekommer viss problematik till följd av att förfarandet mestadels är muntligt. Det medför således att den enskilde i vissa fall varken får ett formellt beslut eller en överklagandehänvisning. I andra hand är ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation i sig problematiskt till följd av tidsaspekten som medför att besväret ganska omgående blir onyttigt. Det innebär att även om den enskilde får ett formellt beslut som rent rättsligt kan överklagas, tar handläggningen hos domstolen tid. Resultatet blir att den enskilde inte får komma till domstolen med sitt besvär då den akuta nödsituationen är nära förestående, och på så vis blir tillträdet till domstol illusoriskt.

Det problematiska vid ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation är inte nödvändigtvis att tillträdet till domstol är illusoriskt, även om det naturligtvis inte är oproblemiskt. För egen del anser jag emellertid att det bekymmersamma i det hela är att den enskilde genom en besvärshänvisning inte uppmärksammas på att handläggningen hos domstolen är tidskrävande. Önskar den enskilde att överklaga ett beslut om akut bistånd förutsätts att hen förstår att handläggningen hos förvaltningsdomstolen kommer att ta tid. En sådan medvetenhet hos den enskilde kan emellertid inte tas för given. Det torde med andra ord inte vara tillräckligt att handläggarna på socialnämnden informerar den enskilde om att rätten att överklaga beslutet finns, det torde också krävas att socialnämnden förklarar vad en sådan rätt innebär. I annat fall förlitar sig den enskilde på ett system som i realiteten inte motsvarar den enskildes förväntningar.

Vad som ovan anförts angående verkställighetsbeslut i form av rekvisition kan också komma att inverka på om det finns brister i det processuella rättsskyddet på ett praktiskt plan. Detta förutsätter dock att ett rekvisitionsbeslut tillerkänns överklagbarhet, varigenom formellt tillträde till domstol garanteras. Rekvisitionsbeslut ska enbart tillämpas i speciella fall då det finns risk för att det ekonomiska biståndet kan användas till andra icke avsedda ändamål. Den enskildes beslut att överklaga kan måhända föra med sig negativa konsekvenser. Möjligheten finns att ett överklagande försätter den enskilde i en situation utan medel för sitt leverne. För det fall att det inte rör sig om en akut nödsituation skulle den enskilde möjligtvis kunna avhjälpa sin ekonomiska situation under tiden för prövningen i domstol, exempelvis genom lån från släkt eller vänner. Om det däremot är en akut nödsituation framstår tillträdet till domstol som illusoriskt. Att i det läget överklaga försätter den enskilde måhända i ännu sämre position än om hen använder sig av rekvisitionsbeslutet. Återigen är det därmed nödvändigt att den enskilde är väl informerad om besvärsförfarandet och dess tidsaspekt för att kunna ta ställning till vad som är den bästa lösningen i det enskilda fallet.

### **5.3 De lege ferenda**

Förändringar i lagstiftningen är påkallade i förhållande till två av de identifierade typfallen: förelägganden och beredningsbeslut samt partiella bifalls- och avslagsbeslut. I det

förstnämnda fallet torde någon form av precisering behövas vid förelägganden innan anhängiggjort ärende och även i förhållande till hur förelägganden i beslutsmotiveringar hanteras. Detsamma torde gälla beredningsbeslut. Ramen för uppsatsen har dock inte tillåtit den typen av efterforskningar varför jag överlämnar den frågan åt framtida forskning att avgöra.

Vad ankommer på partiella bifalls- och avslagsbeslut är den gemensamma nämnaren i problematiken under avsnitt 4.4 att den enskilde på ett eller annat sätt är missnöjd över normberäkningen som socialnämnden har företagit. Förslagsvis skulle specialförfattningen i fråga om överklagbarheten behöva ges större omfattning än vad den har nu, se 16 kap. 3 § socialtjänstlagen. En möjlighet är att uttryckligen tillerkänna normberäkningen överklagbarhet, istället för att hänföra frågan om beslutet är överklagbart åt handläggaren och därmed äventyra den enskildes tillträde till domstol.

I enkätundersökningen har det framkommit att besvärshänvisning på vissa socialnämnder runt om i landet ligger inlagt i datasystemet tillsammans med varje beslut. Det innebär att överklagandehänvisning alltid bifogas till alla beslut oavsett utgången i ärendet. En dylik lösning är tveklöst det bästa alternativet av rättssäkerhetsskäl, framförallt i förhållande till den etablerade problematiken med partiella bifalls- och avslagsbeslut. Precis som Bohlin och Warnling-Nerep hävdar borde frågan om ett beslut är överklagbart alltid hänskjutas åt domstolen.<sup>294</sup> Emellertid kan det bli svårt att säkerställa att samtliga socialnämnder i hela landet bifogar besvärshänvisning vid allt beslutsfattande utan att ta till lagstiftningsåtgärder.

Det har upprepade gånger i föreliggande uppsats framkommit att formuleringen i 21 § andra stycket förvaltningslagen inte är helt lyckad. Paragrafen har dock genomslag på flera andra förvaltningsrättsliga områden varför det ska erinras om att denna uppsats endast tar sikte på ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. I enlighet med Bohlins och Warnling-Nereps påstående om att det borde vara upp till domstolen att avgöra om beslutet är överklagbart torde det inte finnas något hinder att ändra formuleringen i 21 § andra stycket förvaltningslagen. Den skulle kunna ändras till att en besvärshänvisning ska bifogas till samtliga av förvaltningsmyndigheten fattade beslut. En sådan justering i lagtexten torde även säkerställa att beslutsfattaren inte behöver ta ställning till om beslutet har gått den enskilde emot.

Nyttjandet av skriftliga beslut förekommer dock inte alltid vid ansökningar om ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer eftersom förfarandet i dessa fall ofta är muntligt. Den enda rimliga lösningen då förfarandet präglas av muntlighet torde vara att socialtjänsterna säkerställer rutiner varigenom information ges till enskilda om möjligheten att överklaga beslut. Att ändra formuleringen i 21 § andra stycket förvaltningslagen torde bidra till att den enskilde även i ett muntligt förfarande informeras om möjligheten att överklaga.

Risken är dock att det kommer att innebära många fler överklaganden och därmed en överbelastning för domstolarna varför den typen av reformåtgärd nog måste övervägas. Emellertid får sägas att om överklagbarhet tillerkänns beslut som enligt socialnämnden inte har gått den enskilde emot, garanteras de personer som är väl införstådda med möjligheten att överklaga tillträde till domstol. De personer som saknar förmåga och kunskap i överklagbarhetsfrågan kommer helt enkelt aldrig innanför domstolens dörrar, trots att de i realiteten har rätt till det. Effekten av lagens nuvarande utformning, vad gäller ärenden om ekonomiskt bistånd, är inte att sortera bort de fall som inte påfordrar tillträde till domstol utan

---

<sup>294</sup> Bohlin & Warnling-Nerep 2007, s. 157.

snarare att utesluta vissa grupper. Dyliga effekter är inte acceptabla i en rättsstat som Sverige.

## 5.4 Avslutande synpunkter

16 kap. 3 § socialtjänstlagen stadgar att ”socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 §”. Om det förut inte var uppenbart, kan det efter förevarande arbetets genomförande konstateras att stadgandet är väldigt otydligt. Det är möjligt att tolka stadgandet väldigt brett och därmed förstå det som att samtliga beslutstyper är överklagbara, oavsett om det rör sig om ett föreläggande, berednings- eller verkställighetsbeslut. Tillträdet till domstol så som det garanteras i artikel 6.1 i Europakonventionen uppställer måhända inte krav på att rättigheten ska garanteras i förhållande till de nämnda beslutstyper. Emellertid finns det inga större hinder för staten att garantera ett högre skydd. Den rättspraxis som utarbetats i Högsta förvaltningsdomstolen varierar i hög grad från fall till fall, varför det ofta inte går att förutse om en särskild beslutstyp är överklagbar.

Lagens nuvarande utformning medför brister i det processuella rättsskyddet såväl i förhållande till det formella tillträdet till domstol som i förhållande till det faktiska tillträdet till domstol. Det finns också tydliga indikationer på att de rättsliga bristerna skapar en osäkerhet bland de aktörer som har avgörande inflytande på vad den enskilde får för uppfattning i frågan om tillträde till domstol erbjuds eller inte. Det är möjligt att det inte alltid är osäkerheten som skapar de praktiska bristerna, utan snarare okunskap. Att enskildas tillträde till domstol förhindras i praktiken, på samma sätt som skedde i målet *Mendel mot Sverige* genom felaktiga och ofullständiga besvärshänvisningar, är emellertid inte acceptabelt i en rättsstat som utger sig för att respektera mänskliga rättigheter.

Trots att sju år har gått sedan Europadomstolens avgörande i målet *Mendel mot Sverige* och trots att frågan om överklagbarhet av beslut enligt socialtjänstlagen är reglerad i specialförfattning har brister i det processuella rättsskyddet identifierats. Föreliggande uppsats är ett gott exempel på att den teknik som används av den svenska lagstiftaren för att säkerställa överklaganderätten för var och en inte är hållbar. Försöket att anlägga ett helhetsperspektiv genom införandet av 3 § andra stycket förvaltningslagen har inte rått bot på problemen. Förhoppningen är dock att de här utpekade bristerna uppmärksammas av socialnämndernas handläggare för att i möjligaste mån motverka att den enskilde förhindras från att få tillträde till domstol. Resterande problematik överlämnas i lagstiftarens händer.



# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Propositioner

Prop. 1979/80:1	om socialtjänsten
Prop. 1985/86:80	om ny förvaltningslag
Prop. 1987/88:69	om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige
Prop. 1996/97:124	Ändring i socialtjänstlagen
Prop. 1997/98:101	Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.
Prop. 2000/01:80	Ny socialtjänstlag, m.m.
Prop. 2001/02:107	Lag om gruppåtgång
Prop. 2010/11:49	Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun
Prop. 2015/16:136	Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd

### Statens offentliga utredningar

SOU 1968:27	Förvaltningslag
SOU 1993:30	Rätten till bistånd inom socialtjänsten
SOU 2011:2	Välfärdsstaten i arbete - omfördelning och inkomstrygghet med incitament till arbete
SOU 2010:29	En ny förvaltningslag

### Departementsserien

Ds 2004:5	Rätt nivå på socialbidraget. Är det lönsamt att inte arbeta?
-----------	--

### Litteratur

Andersson, Malin och Rixman, Essie Nöden har ingen lag – En kvalitativ intervjustudie om handläggning av akut bistånd inom socialtjänsten, kandidatuppsats, Lund, 2015

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiwika, Förvaltningsrättens grunder, 2., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007

Cappelletti, Mauro, Garth, B..., Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. vol. 27 Buffalo Law Review (1978)

Clevesköld, Lars, Förvaltningslagen: en lagkommentar, 1. uppl., JP Infonet, Stockholm, 2011

- Clevesköld, Lars, Lundgren, Lars & Thunved, Anders, Handläggning inom socialtjänsten, 16., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012
- Clevesköld, Lars, kommentaren till 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), Karnov Internet
- Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015
- Lavin, Rune, Ett urval förvaltningsprocessrättsliga problem, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 4/1995, s. 127-154
- Lavin, Rune, Förvaltningsprocessrätt, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014
- Lavin, Rune, Offentlighetsvite. 1, Juridiska fören., Lund, 1978
- Olanders, Bengt, Bejstam, Lars, Hollander, Anna, Svensson, Gustav & Tedsjö, Sofia (red.), Socialtjänstens juridik 2014: verksamhetsinriktad uppslagsbok, Juris, Täby, 2014
- Hellners, Tryggve, Kommentar till ett rättsfall, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 1/2008, s. 27-32
- Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, 10., [rev.] uppl., Jure, Stockholm, 2014
- Ragnemalm, Hans, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, Norstedt, Diss. Lund : Univ., Stockholm, 1970
- Renhammar, Åsa, Prövning av onyttiga besvär i förvaltningsdomstolarna – En probleminventering, examensuppsats, Göteborgs universitet, 2015
- Sanderfur, Rebecca L., Access to justice [Elektronisk resurs], Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2009, s. 12 ff.
- Sandgren, Claes, Om empiri och rättsvetenskap (del I), Juridisk Tidskrift, nr. 3 1995/96, s. 726-748
- Sandgren, Claes, Om empiri och rättsvetenskap (del II), Juridisk Tidskrift, nr. 4 1995/96, s. 1035-1059
- Sandgren, Claes, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation, 3., [utök. och rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, 26., uppdaterade och aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2014
- Söderholm, Axel, Beredningsbesluts överklagbarhet – en studie av möjligheterna att överklaga förvaltningsbeslut som fattas under beredningen av ett ärende, Examensuppsats, Lunds universitet, 2015

von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014

von Essen, Ulrik, Besluts överklagbarhet, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 2/2013, s. 147-171

von Essen, Bör ”onyttiga besvär” prövas?, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 4/2009, s. 481-486

von Essen, Ulrik, Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor, 2., [rev.] uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016

Wahlgren, Göran, Administrativ praxis förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nummer 5/1987 s. 201-246

Warnling-Nerep, Wiweka, En europeiserad” talerätt i förvaltningsprocessen? Juridisk publikation, nr. 1/2011 s. 119-127

Warnling-Nerep, Wiweka, Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut, 1. uppl., Jure, Stockholm, 2015

Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar, 5. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2005

## **Publikationer**

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, 2013

## **Elektroniska källor**

<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-9-34> [2016-12-09]

<http://www.forvaltningsrattenimalmo.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Handlaggningstider/> [16 december 2016]

<http://www.forvaltningsrattenilulea.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Ungefärliga-handlaggningstider/>, [16 december 2016]

<http://www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Ungefärlig-handlaggningstid/>, [16 december 2016]

<http://www.forvaltningsrattenistockholm.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Handlaggningstider/> [16 december 2016]

<http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikefteramne/ekonomisktbistand> [3 december 2016]

<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/m-oanmalda-hembesok-ska-minska-bidragfuska> [3 december 2016]

<https://www.jo.se/sv/Om-JO/Riksdagens-myndighet/> [21 december 2016]

# Rättsfallsregister

## Europadomstolen

<i>Golder mot Förenade Konungariket</i>	dom av den 21 februari 1975, ansökan nr. 4451/70
<i>Airey mot Irland</i>	dom av den 9 oktober 1979, ansökan nr. 6289/73
<i>Sporrong och Lönnroth mot Sverige</i>	dom av den 23 september 1982, ansökan nr. 7151/75; 7152/75
<i>Feldbrugge mot Nederländerna</i>	dom av den 29 maj 1986, ansökan nr. 8562/79
<i>Deumeland mot Tyskland</i>	dom av den 29 maj 1986, ansökan nr. 9384/81
<i>Pudas mot Sverige</i>	dom av den 27 oktober 1987, ansökan nr. 10426/83
<i>Allan Jacobsson mot Sverige</i>	dom av den 25 oktober 1989, ansökan nr. 10842/84
<i>Tre traktörer aktiebolag mot Sverige</i>	dom av den 7 juli 1989, ansökan nr. 10873/84
<i>Skärby mot Sverige</i>	dom av den 28 juni 1990, ansökan nr. 12258/86
<i>Fredin mot Sverige</i>	dom av den 18 februari 1992, ansökan nr. 12033/86
<i>Salesi mot Italien</i>	dom av den 26 februari 1993, ansökan nr. 13023/87
<i>Zander mot Sverige</i>	dom av den 25 november 1993, ansökan nr. 14282/88
<i>Janosevic mot Sverige</i>	dom av den 23 juli 2002, ansökan nr. 34619/97
<i>Västberga Taxi och Vulic mot Sverige</i>	dom av den 23 juli 2002, ansökan nr. 36985/97
<i>de la Fuente Ariza mot Spanien</i>	dom av den 8 november 2007, ansökan nr. 3321/04
<i>Mendel mot Sverige</i>	dom av den 7 april 2009, ansökan nr. 28426/06

## Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1969 C 95  
RÅ 1971 C 246  
RÅ80 2:49  
RÅ83 2:59  
RÅ 1984 2:33  
RÅ 1986 ref. 37  
RÅ 1986 ref. 150  
RÅ 1988 ref. 70  
RÅ 1989 not. 234  
RÅ 1990 not. 48  
RÅ 1994 not. 574  
RÅ 1995 ref. 56  
RÅ 1996 ref. 3  
RÅ 1996 ref. 43 I och II  
RÅ 2004 ref. 8  
RÅ 2006 ref. 2  
RÅ 2007 ref. 7  
RÅ 2009 ref. 103  
RÅ 2010 ref. 72  
HFD 2012 ref. 11  
HFD 2012 ref. 59  
HFD 2014 ref. 56

## **Kammarrätterna**

Kammarrätten i Sundsvall dom den 19 mars 2008, mål nr. 1878-07 och 2478-07  
Kammarrätten i Jönköping dom den 27 januari 2012, mål nr. 2798-11  
Kammarrätten i Jönköping dom den 20 maj 2013, mål nr. 2430-12  
Kammarrätten i Sundsvall dom den 27 september 2013, mål nr. 1874-13

## **Förvaltningsrätterna**

Förvaltningsrätten i Stockholm dom den 3 mars 1986, mål nr. Ö 106-86 E  
Förvaltningsrätten i Luleå dom den 25 januari 2015, mål nr. 2448-15,  
Förvaltningsrätten i Härnösand dom den 24 november 2015, mål nr. 2480-15 E  
Förvaltningsrätten i Karlstad dom den 18 december 2015, mål nr. 2309-15  
Förvaltningsrätten i Karlstad dom den 18 december 2015, mål nr. 2765-15

## **Justitieombudsmannen**


JO 1988/89 s. 186  
JO 2003/04 s. 250  
JO 2009/10 s. 249  
JO 2010/11 s. 403  
JO 2011/12 s. 377  
JO 2013/14 s. 424  
JO 2014/15 s. 373  
JO 2011/12 s. 392

JO beslut den 7 december 2012, dnr. 2816-2011  
JO beslut den 12 december 2012, dnr. 5261-2011  
JO beslut den 17 december 2012, dnr. 2914-2011

Justitieombudsmannen, En undersökning av några socialnämnders handläggning av överklaganden och verkställighet av domar i ärenden om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), 31 mars 2016, dnr. 4975-2015 och 4976-2015

# Bilaga 1 Ansökningsblanketter

Botkyrkas kommun liknar i stora delar ansökningsblanketterna från socialnämnderna i Eskilstuna, Norrköping, Boden, Malmö (uppehålle tolkas som riksnorm), Orsa, Säffle, Härjedalen och Skurup. I dessa ansökningsblanketter efterfrågas huruvida den enskilde yrkar på att få riksnormen som ingår i försörjningsstödet.



**BOTKYRKA KOMMUN**

**ANSÖKAN OM EKONOMISKT BISTÅND**

Ansökan avser år	Månad
Handläggare	

### 1. Personuppgifter

SÖKANDEN tilltalsnamn och efternamn		MEDSÖKANDEN tilltalsnamn och efternamn	
Personnummer	Medborgarskap	Personnummer	Medborgarskap
Uppehållstillstånd <input type="checkbox"/> Permanent <input type="checkbox"/> Tidsbegränsat, tom: <input type="checkbox"/> Nej		Uppehållstillstånd <input type="checkbox"/> Permanent <input type="checkbox"/> Tidsbegränsat, tom: <input type="checkbox"/> Nej	
Civilstånd <input type="checkbox"/> Gift <input type="checkbox"/> Ogift <input type="checkbox"/> Skild <input type="checkbox"/> Änka/änkling <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej		Civilstånd <input type="checkbox"/> Gift <input type="checkbox"/> Ogift <input type="checkbox"/> Skild <input type="checkbox"/> Änka/änkling <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	
Sammanboende <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej		Sammanboende <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	
Telefonnummer	E-post	Telefonnummer	E-post

HEMMAVARANDE BARN tilltalsnamn och efternamn	Personnummer	Umgängesbarn	Dagar per månad
		<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	

### 2. Bostad och kontaktuppgifter

Bostadsadress			Postnummer	Postadress	När går kontraktet ut?
Antal rum	Antal vuxna	Antal barn	Hyresvärd	Vem står på kontraktet?	

**Boendeform**  
 Hyresägenhet med eget kontrakt    Lägenhet i andra hand    Inneboende    Bor hos föräldrar    Egen fastiget    Egen bostadsrätt  
 Annat boende (ange vad).....

### 3. Nuvarande sysselsättning (planering i syfte att bli självförsörjande)

För att rätten till ekonomiskt bistånd ska kunna utredas behöver du/ni redovisa vad du/ni gör för att bidra till egen försörjning.

SÖKANDEN sysselsättning	Bifogas ansökan	MEDSÖKANDEN sysselsättning	Bifogas ansökan
<input type="checkbox"/> <b>Arbetsökande</b> Att vara arbetsökande innebär att du är inskriven på Arbetsförmedlingen med aktuell handlingsplan samt aktivt söker arbete. <input type="checkbox"/> Deltar i kompetenshöjande verksamhet T.ex. via Arbetsförmedlingen eller kommunen.	Handlingar som styrker din sysselsättning, t.ex. handlingsplan, arbetssökarkarta, anvisning, dagteckningar	<input type="checkbox"/> <b>Arbetsökande</b> Att vara arbetsökande innebär att du är inskriven på Arbetsförmedlingen med aktuell handlingsplan samt aktivt söker arbete. <input type="checkbox"/> Deltar i kompetenshöjande verksamhet T.ex. via Arbetsförmedlingen eller kommunen.	Handlingar som styrker din sysselsättning, t.ex. handlingsplan, arbetssökarkarta, anvisning, dagteckningar
<input type="checkbox"/> <b>SFI</b> Heltidsstudier, upp till C-nivå godkännas. Eventuell frånvaro ska styrkas med läkarintyg.	Närvarorapport	<input type="checkbox"/> <b>SFI</b> Heltidsstudier, upp till C-nivå godkännas. Eventuell frånvaro ska styrkas med läkarintyg.	Närvarorapport
<input type="checkbox"/> <b>Arbetar</b> Omfattning:.....	Lönespecifikation Anställningsavtal	<input type="checkbox"/> <b>Arbetar</b> Omfattning:.....	Lönespecifikation Anställningsavtal
<input type="checkbox"/> <b>Sjukskriven</b> Period:..... Omfattning:.....	Aktuellt läkarintyg	<input type="checkbox"/> <b>Sjukskriven</b> Period:..... Omfattning:.....	Aktuellt läkarintyg
<input type="checkbox"/> <b>Övrigt</b> Beskriv:.....		<input type="checkbox"/> <b>Övrigt</b> Beskriv:.....	

#### 4. Inkomster per månad efter preliminär skatt

Inkomst	Belopp SÖKANDEN	Belopp MEDSÖKANDEN	Datum (föregående månad)
Lön			
Aktivitetsstöd, Arbetslöshetsersättning (A-kassa /Alfa-kassa)			
Sjukpenning, Sjukersättning, Aktivitetsersättning, Vårdbidrag			
Bostadsbidrag, Bostadstillägg			
Barnbidrag			
Studiemedel (lånedel och bidragsdel)			
Underhållsstöd, underhållsbidrag, barnpension			
Föräldrapenning			
Pension, äldreomsorgsstöd			
Övrigt t ex lån, gåvor, skatteåterbäring, livränta, arv, skadestånd m.m.			

#### 7. Jag/vi vill ansöka om

**RIKS NORM** (utgifter för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror och dagstidning, telefoni samt tv-avgift)

Övriga utgifter	Belopp/värde	Bifogas med ansökan
<input type="checkbox"/> Hyra		Hysesavi samt kvitto/intyg på betald hyra förra månaden
<input type="checkbox"/> Hushållsel		Faktura/avi
<input type="checkbox"/> Hemförsäkring		Faktura/avi
<input type="checkbox"/> Fackavgift/A-kassa		Faktura/avi
<input type="checkbox"/> Läkarvård		Kvitto samt kopia på stämplat högkostnadskort
<input type="checkbox"/> Medicin		Kvitto med receptspecifikation
<input type="checkbox"/> Arbetsresor (SL)		Kvitto på betalt SL-kort/Reskassa
<input type="checkbox"/> Barnomsorg		Faktura
<input type="checkbox"/> Övrigt (ange vad och kostnad. Bifoga faktura, kvitto eller dylikt):		

#### 10. Försäkran och underskrift

Personuppgifter i ansökan hanteras enligt lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Jag/vi medger att personuppgifterna får lagras och bearbetas i register av förvaltning/nämnd. Jag/vi har rätt att begära utdrag och rättelse.

Jag/vi försäkrar att dessa uppgifter är riktiga och att jag/vi meddelar socialtjänsten om någonting förändras (familj, bostad, ekonomi). Jag/vi förstår att socialnämnden är skyldig att göra polisanmälan om uppgifterna är felaktiga eller om förändringarna inte anmäls (anmälan om bidragsbrott).

Datum	SÖKANDENS underskrift	Datum	MEDSÖKANDENS underskrift

Jag/vi godkänner att socialtjänsten inhämtar uppgifter från andra myndigheter, för att få ansökan prövad snabbare. Uppgifter hämtas från Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN), ALFA/arbetslöshetskassa, Skattemyndigheten, Bilregistret och Patent- och registreringsverket (PRV).

Datum	SÖKANDENS underskrift	Datum	MEDSÖKANDENS underskrift

Lämna ansökan till närmaste medborgarkontor, eller socialtjänstens kontor på Munkhättevägen 49 i Tumba. Lämna med kopior – **inte** original.

**Giltig identifikationshandling ska uppvisas vid inlämning av ansökan.**

#### 5. Tillgångar

Tillgångar	Belopp/värde
Bankmedel/ kontanter <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	
Bil/båt <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	
Bostadsrätt/ fastighet <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	
Eget företag <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	
Övriga tillgångar <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	

#### 6. Konto

Botkyrka kommun använder Swedbank för utbetalning av ekonomiskt bistånd. Du/ni behöver därför ansluta ett konto till Swedbanks kontoregister.

Kontoutdrag för samtliga konton i hushållet ska bifogas ansökan.

**Detta är mitt/vårt huvudsakliga konto:**

Clearingnr	Kontonummer
Bankens namn	

#### 8. Ansökan om förmån hos annan myndighet

Har du ansökt om någon förmån eller ersättning från annan myndighet?

Till exempel från A-kassan, CSN, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan.

**Sökanden:**  Nej  Ja, ange typ av förmån:

**Medsökanden:**  Nej  Ja, ange typ av förmån:


#### 9. Information till handläggare

Till exempel ny anställning, planerad flytt, resor, önskar besöksstid mm.

--



Ansökningsblanketten i Lycksele kommun liknar till stora delar de blanketter som Jokkmokk, Kiruna, Ludvika, Skellefteå, Umeå, Strömsund, Karlstad och Örnsköldsvik nyttjar. Här efterfrågas enbart om "försörjningsstöd" vilket innefattar såväl riksnorm som skåliga kostnader.

	<b>LYCKSELE KOMMUN</b>	<b>Ansökan om försörjningsstöd</b>
<b>SOCIALFÖRVALTNINGEN</b> <b>Individ och familjeomsorgen (IFO)</b> Storgatan 22, 921 81 Lycksele		Avser månad: _____
<b>Personuppgifter</b>		
Sökandes personnr: _____ Namn: _____		
Medsökandes personnr: _____ Namn: _____		
Civilstånd: <input type="checkbox"/> Gift / sambo <input type="checkbox"/> Ensamstående <input type="checkbox"/> Inneboende <input type="checkbox"/> Annat _____		
<b>Hemmavarande barn</b>		
Personnr: _____ Namn: _____		
Personnr: _____ Namn: _____		
Personnr: _____ Namn: _____		
Personnr: _____ Namn: _____		
Personnr: _____ Namn: _____		
<b>Bostad</b>		
Adress: _____		Postnr: _____ Ort: _____
Telefon, hem: _____		Mobiltelefon: _____
Hyresvärd: _____		
<b>Utbetalning</b>		
Önskas utbetalning till: <input type="checkbox"/> Bankkonto <input type="checkbox"/> Personkonto <input type="checkbox"/> Utbetalningsavi - adress: _____		
Bankens namn: _____		Clearing nr: _____ Konto nr: _____
<b>Vad söker du?</b>		
<input type="checkbox"/> Försörjningsstöd		Ankomst datum: _____
<input type="checkbox"/> Övrigt bistånd: _____		
<b>Är du arbetslös eller sjukskriven – skicka med handlingsplan eller läkarintyg!</b>		
Senaste arbetsgivare: _____		Arbetslös fr.o.m. _____
Anmäld hos Af? <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Ja, när? _____		Praktikplats / åtgärd: _____
Är du med i a-kassa? <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Ja, sedan: _____		Vilken a-kassa? _____
Ersättning från Fk? <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Ja, typ av ersättning: _____		

INKOMSTER	SÖKANDE	MEDSÖKANDE	IFYLLES av Socialförvaltningen
Lön, aktivitetsstöd			
A-kasseersättning			
Barnbidrag			
Föräldrapenning			
Underhållsstöd			
Bostadsbidrag			
Sjukpenning			
Pension, sjukersättning, aktivitetsersättning			
Livränta			
Csn lån + bidragsdel			
Csn studiebidrag, studiemedel			
Vårdbidrag			
Övriga inkomster:			
<b>Utgifter utan underlag, räknas EJ med i beräkningen!</b>			
<b>UTGIFTER</b>			
Hyra lägenhet	Läkarbesök	Övriga utgifter	
Hushållsel	Medicin		
Hemförsäkring	Akut tandvård		
Fack- och a-kasseavgift	Kostnadsförslag glasögon		
<b>TILLGÅNGAR</b>	<b>Belopp/värde</b>	<b>Beräkning</b> (Ifylles av Soc).	
<input type="checkbox"/> Bankmedel		Norm	
<input type="checkbox"/> Bil <input type="checkbox"/> Båt		Skäliga utgifter	
<input type="checkbox"/> Bostadsrätt		Inkomster	
<input type="checkbox"/> Fastighet		Underskott	-
<input type="checkbox"/> Fritidshus		Överskott	+
<input type="checkbox"/> Övrigt			
<b>Oriktiga uppgifter kan medföra polisanmälan!</b>			
<b>FÖRSÄKRAN..</b>			
Jag försäkrar att lämnade uppgifter är sanningsenliga och förbinder mig att anmäla förändringar i lämnade uppgifter. Jag godkänner att kontroller görs hos Fk, Af, A-kassa, Bilregistret, Skatteverket och KFM.			
<b>Information:</b> Personuppgifter som lämnas på denna blankett kommer att behandlas i vår databas för administration och andra åtgärder som behövs för att handlägga ärendet. Behandlingen kan också avse framställning av statistik och fakturering.			
Datum: _____		Sökandes underskrift: _____	
		Medsökandes underskrift: _____	
			Utbetalt försörjningsstöd:

Älvdalens ansökningsblankett liknar till stora delar ansökningsblanketterna i Hudiksvall, Hässleholm, Mariestad, Nordmaling, Sundbyberg, Åmål och Grums. Det efterfrågas inte uttryckligen om varken försörjningsstöd, riksnorm eller poster inom livsföring i övrigt.



SOCIALA AVDELNINGEN  
INDIVID- OCH FAMILJEOMSORGEN  
BOX 100, 796 22 ÄLVDALLEN  
0251/31 460

**EKONOMISKT BISTÅND – NY ANSÖKAN**

Besökstid:.....  
Handläggare:.....  
Direkttelefonnummer:.....  
Telefontid: måndag 13.00-14.00, tisdag-fredag 08.30-09.30

Ansökan utskickad:	Ansökan inkom:
--------------------	----------------

<b>När ni söker ekonomiskt bistånd medtages följande handlingar:</b> Verifikationer på samtliga familjemedlemmars inkomster för de senaste tre månaderna. Läkarintyg vid sjukskrivning Hyreskontrakt (även andrahandskontrakt) + hyresavi	Kvitto för eventuella läkarkostnader och medicin Handlingar för beräkning av boendekostnad i egen fastighet. Se separat blankett. Bifoga ekonomisk översikt och kontoutdrag
--	---

**1. Vad söker ni ekonomiskt bistånd till?**

--

**2. Personuppgifter**

Sökandes efternamn och tilltalsnamn	Personnummer	Ensamstående Sammanboende	Nationalitet :
Medsökandes efternamn och tilltalsnamn	Personnummer	Ensamstående Sammanboende	Nationalitet :
1. Hemmavarande barn - namn	Personnummer	4. Hemmavarande barn - namn	Personnummer
2. Hemmavarande barn – namn	Personnummer	5. Hemmavarande barn - namn	Personnummer
3. Hemmavarande barn – namn	Personnummer	6. Hemmavarande barn - namn	Personnummer

**3. Bostad**

Bostadsadress, postnummer och ortsadress		Telefonnummer
Antal rum	Hyrd bostad	Bostadsrätt Inneboende Hyr i andra hand Bor hos föräldrar Eget hus, se bilaga
Hyresvärd	Vem står för kontraktet?	Antal personer som bor i bostaden
Hyra, kr/mån	Vad ingår i hyran?	Har ni inneboende Ja Nej

**4. Försörjning**

	Sökande		Medsökande	
Arbetsplats/skola				
Omfattning av arbete/studier	Heltid	Deltid, ange tim/v	Heltid	Deltid, ange tim/v
När började du där?				
Sedan när är du arbetslös?				
Har du A-kassa el Aktivitetsstöd?	Ja	Nej	Ja	Nej
Datum för senaste kontakt med arbetsförmedlingen? Med vem?				
Sedan när är du sjukskriven/föräldraledig				
Har du pension/sjukbidrag	Heltid	Deltid, ange omfattning	Heltid	Deltid, ange omfattning

### 5. Inkomster per månad efter skatt för de senaste 2 månaderna

Ange 0 då aktuell inkomst saknas	Månad:		Månad:	
	Sökande	Medsökande	Sökande	Medsökande
Lön/sjukersättning/aktivitetsersättning				
Föräldra-/sjukpenning, pension/livränta				
Aktivitetsstöd, A-kassa				
Barnbidrag + flerbarnstillägg				
Studiebidrag				
Bostadsbidrag				
Underhållsstöd				
Samtliga övriga inkomster *				
<b>Summa inkomster</b>				

\*t ex skatteåterbäring, avgångsvederlag, garantilön, studiemedel, hyresinkomster, traktamente, vårdbidrag, familjehems- och kontaktpersonsarvode, "extraknäck" m m

### 6. Tillgångar

Om saknas ange 0	Värde kr
Bankmedel och kontanter	
Bil, märke, årsmodell	
Skoter/motorcykel märke, årsmodell	
Fritidshus, fastighet taxeringsvärde	
Skogsfastighet	
Aktier, obligationer, fonder	
Övrigt	

### 8. Kontroller

För att utredning ska kunna fullgöras godkänner jag att kontroller görs hos: Försäkringskassan, arbetsförmedling, bilregistret, arbetslöshetskassa och lokala skattemyndigheten.

Ja                      Nej

### 7. Kostnader

Hyra/Boendekostnad	
Hushållsel	
Barnomsorg	
Hemförsäkring	
Arbetsresor	
A-kassa, fackavgift då den ej dras från utbet.	
Läkarvård	
Medicinkostnad	
Övrigt	
<b>Summa kostnader</b>	

### 9. Försäkran och underskrift

Jag intygar att ovan lämnade uppgifter är fullständiga och riktiga. Jag förbinder mig att meddela alla förändringar i lämnade uppgifter. Jag är medveten om att oriktiga uppgifter kan leda till åtal för bedrägeri samt medföra återbetalningsskyldighet av belopp som erhållits med stöd av oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Datum	Sökandes underskrift	Medsökandes underskrift
-------	----------------------	-------------------------

## Bilaga 2 Tabell över resultatet från enkätundersökningen

Beslutstyp	Domkrets Linköping	Domkrets Härnösand	Domkrets Falun	Domkrets Umeå	Domkrets Stockholm	Domkrets Uppsala
Fullt bifall enligt 4 kap. 1 § SoL	7/17	15/22	9/15	5/17	8/17	18/19
Fullt avslag enligt 4 kap. 1 § SoL	17/17	21/22	15/15	16/17	13/17	19/19
Partiellt bifall enligt 4 kap. 1 § SoL	14/17	17/22	13/15	7/17	5/17	15/19
Partiellt avslag enligt 4 kap. 1 § SoL	17/17	21/22	15/15	13/17	12/17	17/19
Ekonomiskt bistånd i akut nödsituation enligt reducerad norm (oavsett utbetalningssätt)	9/17	15/22	8/15	5/17	4/17	17/19
Ekonomiskt bistånd som utbetalas genom matkuponger /rekvisition/liknande - enligt reducerad norm dvs. akuta matpengar	8/17	12/22	5/15	4/17	2/17	11/19
Beredningsbeslut, dvs. beslut som tas under handlägningsprocessen innan det slutliga beslutet. Exempelvis att den enskilde uppmanas att inkomma med läkarintyg eller lista på sökta jobb.	2/17	4/22	2/15	3/17	1/17	4/19
Lägre försörjningsstöd eftersom exempelvis en överföring via Swish eller ett normöverskott har medräknats i normberäkningen som inkomst	8/17	18/22	11/15	6/17	8/17	17/19
Villkorat beslut, exempelvis med att rätten till ekonomiskt bistånd kan ifrågasättas i framtiden om den enskilde inte säljer sin båt/häst/bil/lägenhet/m.m.	12/17	19/22	10/15	7/17	4/17	15/19
Ekonomiskt bistånd som utbetalas genom matkuponger/rekvisition/liknande - sedvanligt försörjningsstöd	9/17	12/22	4/15	3/17	2/17	11/19
Delvis avslag på försörjningsstöd pga exempelvis boendekostnad eller kostnad för arbetsresor inte anses skälig	17/17	21/22	13/15	12/17	12/17	18/19
Informationsbrev i det enskilda fallet	0/17	3/22	1/15	4/17	3/17	0/19
Generella informationsbrev	0/17	1/22	1/15	2/17	3/17	1/19
Brev till enskilda där de uppmanas att inkomma med exempelvis dokument för att ansökan om ekonomiskt bistånd ska kunna tas upp till prövning	0/17	3/22	1/15	4/17	3/17	0/19

Beslutsstyp	Domkrets Malmö	Domkrets Karlstad	Domkrets Göteborg	Domkrets Luleå	Domkrets Jönköping	Domkrets Växjö
Fullt bifall enligt 4 kap. 1 § SoL	9/18	2/17	4/18	1/5	1/22	11/16
Fullt avslag enligt 4 kap. 1 § SoL	18/18	16/17	18/18	5/5	21/22	15/16
Partiellt bifall enligt 4 kap. 1 § SoL	12/18	8/17	6/18	4/5	6/22	13/16
Partiellt avslag enligt 4 kap. 1 § SoL	16/18	17/17	17/18	5/5	21/22	13/16
Ekonomiskt bistånd i akut nödsituation enligt reducerad norm (oavsett utbetalningssätt)	9/18	3/17	4/18	2/5	12/22	12/16
Ekonomiskt bistånd som utbetalas genom matkuponger/rekvision/liknande - enligt reducerad norm dvs. akuta matpengar	7/18	1/17	2/18	1/5	5/22	10/16
Beredningsbeslut, dvs. beslut som tas under handlägningsprocessen innan det slutliga beslutet. Exempelvis att den enskilde uppmanas att inkomma med läkarintyg eller lista på sökta jobb.	1/18	0/17	0/18	0/5	2/22	3/16
Lägre försörjningsstöd eftersom exempelvis en överföring via Swish eller ett normöverskott har medräknats i normberäkningen som inkomst	11/18	3/17	6/18	3/5	14/22	11/16
Villkorat beslut, exempelvis med att rätten till ekonomiskt bistånd kan ifrågasättas i framtiden om den enskilde inte säljer sin båt/häst/bil/lägenhet/m.m.	12/18	7/17	3/18	1/5	11/22	11/16
Ekonomiskt bistånd som utbetalas genom matkuponger/rekvision/liknande - sedvanligt försörjningsstöd	7/18	0/17	1/18	0/5	5/22	11/16
Delvis avslag på försörjningsstöd pga. exempelvis boendekostnad eller kostnad för arbetsresor inte anses skälig	16/18	15/17	18/18	5/5	22/22	15/16
Informationsbrev i det enskilda fallet	1/18	0/17	1/18	2/5	4/22	0/16
Generella informationsbrev	1/18	0/17	0/18	1/5	1/22	2/16
Brev till enskilda där de uppmanas att inkomma med exempelvis dokument för att ansökan om ekonomiskt bistånd ska kunna tas upp till prövning	1/18	2/17	0/18	1/5	5/22	2/16

<b>Beslutstyp</b>	<b>Hela Sverige - andelar</b>	<b>Hela Sverige - procent</b>
Fullt bifall enligt 4 kap. 1 § SoL	90/203	44,3 %
Fullt avslag enligt 4 kap. 1 § SoL	194/203	95,6 %
Partiellt bifall enligt 4 kap. 1 § SoL	120/203	59,1 %
Partiellt avslag enligt 4 kap. 1 § SoL	184/203	90,6 %
Ekonomiskt bistånd i akut nödsituation enligt reducerad norm (oavsett utbetalningssätt)	100/203	49,3 %
Ekonomiskt bistånd som utbetalas genom matkuponger/rekvisition/liknande - enligt reducerad norm dvs. akuta matpengar	68/203	33,5 %
Beredningsbeslut, dvs. beslut som tas under handläggningsprocessen innan det slutliga beslutet. Exempelvis att den enskilde uppmanas att inkomma med läkarintyg eller lista på sökta jobb.	22/203	10,8 %
Lägre försörjningsstöd eftersom exempelvis en överföring via Swish eller ett normöverskott har medräknats i normberäkningen som inkomst	116/203	57,1 %
Villkorat beslut, exempelvis med att rätten till ekonomiskt bistånd kan ifrågasättas i framtiden om den enskilde inte säljer sin båt/häst/bil/lägenhet/m.m.	112/203	55,2 %
Ekonomiskt bistånd som utbetalas genom matkuponger/rekvisition/liknande - sedvanligt försörjningsstöd	65/203	32 %
Delvis avslag på försörjningsstöd pga exempelvis boendekostnad eller kostnad för arbetsresor inte anses skälig	184/203	90,6 %
Informationsbrev i det enskilda fallet	19/203	9,4 %
Generella informationsbrev	13/203	6,4 %
Brev till enskilda där de uppmanas att inkomma med exempelvis dokument för att ansökan om ekonomiskt bistånd ska kunna tas upp till prövning	22/203	10,8 %

## Bilaga 3 Motiveringar i enkätundersökningen

Respektive respondents motivering på frågan ” Till vilka beslutstyper i ärenden om ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd, livsföring i övrigt och akut nödsituation) enligt socialtjänstlagen bifogas du besvärshänvisning till den enskilde? Var god sätt kryss för de beslutstyper nedan där besvärshänvisning bifogas - du kan naturligtvis välja fler än ett alternativ.”

1. ”Det är till de valda alternativen av beslutstyp som jag bifogar besvärshänvisning. Har inte heller tagit beslut enligt alla exempel i fråga 5.”
2. ”Det är de beslut jag vanligen använder. Vi ska alltid bifoga besvärshänvisning.”
3. ”Vid alla avslag, oavsett belopp, måste det ges en besvärshänvisning. Vid helt bifall är det ju inte nödvändigt”
4. ”Skickar med besvärshänvisningen i vilka fall det är möjligt pga möjliga val i vårt program VIVA”
5. ”Besvärshänvisning skickas vid avslagsbeslut, helt eller delvis”
6. ”Jag bifogar endast besvärshänvisning med beslut som går att överklaga (avslagsbeslut).”
7. ”Alla former av avslag och delavslag är jag upplärd med att skicka besvärshänvisning till. Blev dock osäker på punkten om lägre försörjningsstöd pga exempelvis överföring av swish. Bör finnas behov av att skicka med besvärshänvisning även där.”
8. ”Besvärshänvisning skall bifogas i de fall en person ansökt om något och fått avslag enligt en lagparagraf, ex) SoL 4:1. Vissa beslut enligt lagtext är inte överklagningsbara, ex) SoL 4:4 beslut om kompetenshöjande verksamhet eller: - Avvisningsbeslut där överklagandet inkommit efter att överklagningstiden gått ut, dvs. beslutet har fått laga kraft.”
9. ”Vissa beslut är inte överklagningsbara, då skickas inte besvärshänvisning ut. Vid avslag och delavslag skickas besvärshänvisning ut då de besluten går att överklaga och vi har informationsskyldighet.”
10. ”Den enskilde ska alltid få information om rätten att få sin fråga prövad vid annan insats vid missnöje kring felaktigt beslut. Information om besvärshänvisning ska alltid skickad vid fattad beslut. Förutom återkrav som ej kan överklagas. Information om handläggarebyte är inget beslut. Finns det missnöje kring handläggare får synpunkter lämnas till verksamhet/nämd. Rätten prövar ej sådana frågor. Att skicka kompletteringsbrev eller informationsbrev är heller inget beslut.”
11. ”Skickar egentligen alltid en besvärshänvisning. Klienten bör få information om att beslut är överklagningsbara.”
12. ”Bifogar besvärshänvisning i beslut som kan överklagas av den enskilde.”
13. ”Enligt kommunens riktlinjer.”
14. ”Kommunen använder fullt ut mallar för beslutshänvisningar vid alla beslut”
15. ”Beslut enligt SoL som inte är fullt bifall skickas besvärshänvisning”
16. ”De enskilde har rätt att överklaga beslut om bistånd enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen som helt eller delvis går denne emot. Om framställan avser ett högre belopp än det beviljade ska en besvärshänvisning bifogas.”
17. ”Skickar med överklagningsbeslut när det finns något att överklaga. Skickar även med överklagningshänvisning när jag skickar ut utredning och första beslut oavsett om det är avslag eller beviljande vid en första ansökan.”
18. ”om personen ansökt om något och det ej beviljas skickas alltid besvärshänvisning eller om man räknar möjlig inkomst. Vid totalavslag, delavslag, reducerad norm etc skickas besvärshänvisning. Om personen ansöker om matpengar och personen får det skickas ingen besvärshänvisning. Jag tar inga beredningsbeslut utan klienten får en viss tid på sig att komplettera ( etc 1 vecka) och har inte handlingen inkommit i rätt tid tas beslut (ej medverkat till utredning) och besvärshänvisning skickas”
19. ”Några av valen har jag inte varit i kontakt med. När akuta beslut görs med reducerad norm är det oftast något som sökande själv önskar och därmed skrivs inte en utförlig journalanteckning utan detta tas sedan med i journalanteckningen för kommande månadsansökan och där finns en besvärshänvisning med.”
20. ”På rutin bifogar jag det på alla beslut.”
21. ”Dom har rätt att överklaga och har då rätt att ta del av den informationen.”
22. ”Jag bifogar besvärshänvisning i samtliga av mina beslut. Vidare ger jag även muntlig information till klienten vid nybesöket att besluten är överklagningsbara-”
23. ”Alla beslut kan överklagas även gynnande beslut, tex. om de vill överklaga belopp eller andra detaljer osv. Brev och annan information är inte beslut och kan inte överklagas.”
24. ”Om en person blir beviljad det den ansökt om anses det ej nödvändigt med en besvärshänvisning.”
25. ”Jag skickar med skriftlig besvärshänvisning när beslutet går klienten emot. Om jag meddelar bifall muntligen och de inte är nöjda, informeras de muntligen. Mina klienter är vidare informerade (i



- nybesök, löpande besök) om rätten att överklaga beslut om man anser att de är felaktiga, och att jag kan hjälpa dem att skriva överklagan.”
26. ”Det har blivit så att besvärshänvisning inte skickats i ärenden där beslutet blir så som klienten ansökt. Det handlar nog om att en gjort som en lärt av tidigare handläggare och sedan inte ifrågasatt detta.”
  27. ”Skickar besvärshänvisning när ett avslagsbeslut fattas. Då klienten inte beviljas det han/hon sökt eller delvis inte beviljas. Besvärshänvisningen finns i beslutsmeddelandet. Vid ex. inkomster via swish läggs summan in i beräkningen men inget avslagsbeslut fattas. därför skickas ingen besvärshänvisning.”
  28. ”Fullföljdshänvisning skickas ut i samband med delavslag och avslag enligt rutin.”
  29. ”Har tyvärr inte tid”
  30. ”Bifogar i regel besvärshänvisning till alla beslut oavsett bifall eller avslag.”
  31. ”De jag en vanlig vecka kan komma att använda”
  32. ”Beslut som beviljas utöver rätt till bistånd 4:2 behöver ingen besvärshänvisning. Återkrav 9:1 pga fel utbetalt bistånd kan inte överklagas”
  33. ”Alla avslagsbeslut, hel- eller delavslag ska ha en besvärshänvisning. Observera att ekonomiskt bistånd mot återbetalning oftast innebär ett avslag i grunden, såvida det var en ansökan om bistånd utan återbetalning.”
  34. ”I alla fall då ett beslut tas bifogas besvärshänvisning. Handlägggarbyte i sig är inget officiellt beslut därför saknas besvärshänvisning. Mycket av informationen angående framtida förändringar/uppmaningar sked i samband med beslut och därför finns det en besvärshänvisning automatiskt.”
  35. ”Vid varje beslut krävs en besvärshänvisning.”
  36. ”De alternativ som jag ej kommit i kontakt med i arbetet kan jag ej uttala mig om. Alla beslut som jag skickar har besvärshänvisning.”
  37. ”Vid alla beslut förutom matrekvisitioner.”
  38. ”Det ligger redan inne i vårt system, så det är inget vi själva lägger till eller tar bort.”
  39. ”Olika beslut får vi alltid ta då ärenden är av dessa slag”
  40. ”Klienten informeras alltid om att alla beslut går att överklaga, även bifallsbeslut. Visar det sig att de är missnöjda med ett gynnande beslut får de en besvärshänvisning via brev, samt erbjuds tid för att få hjälp att skriva en överklagan.”
  41. ”I beslutsbrevet som skickas till klienten finns alltid en besvärshänvisning. Detta gör att klienten kan ta del av besvärshänvisning vid alla typer av beslut.”
  42. ”Enligt gängse rutiner på arbetsplatsen”
  43. ”.”
  44. ”En klient har alltid rätt att överklaga beslut som inte bifaller deras ansökningar om ekonomiskt bistånd”
  45. ”Vid varje beslut som innebär ett avslag, eller partiellt avslag, av klientens ansökan bör besvärshänvisning bifogas. Motiveringen (för mig) är helt enkelt att försöka bifoga en besvärshänvisning så fort någon form av avslagsbeslut fattas gällande klientens ansökan. På detta sätt upprätthåller man (förhoppningsvis) en form av rättssäkerhet gentemot klienten.”
  46. ”Endast i fall där personen fått delavslag eller helt avslag”
  47. ”Bifall och avslag enl 4:1 är överklagningsbara beslut varför besvärshänvisning skickas. Detsamma gäller om de är delavslag t.ex. utifrån insättningar på kontot Handlägggarbyte är ej ett beslut, ingen besvärshänvisning. 4:2 är ej överklagningsbart i samma mening som 4:1 är. Ibland kan dock en person få avslag enligt 4:1 men beviljas enligt 4:2, t.ex. i samband med återkrav och då skickas besvärshänvisning utifrån att 4:1 samt återkrav är överklagningsbart. Vad gäller akuta situationer skickas oftast besvärshänvisning Att inkomma med läkarintyg osv är inget beslut, det är en del av utredningen. Skulle man ej inkomma och få avslag utifrån att man inte medverkat i utredningen skickas ju besvärshänvisning med avslagsbeslutet. Informationsbrev är inga beslut, t.ex. kallelse till möte.”
  48. ”Vi har som regel att nästan alltid bifoga besvärshänvisning.”
  49. ”Om klienten inte har fått helt bifall på det de söker så ska de ha info att de kan överklaga den del de inte fick. Lika om det är en tolkning om de har fått det eller inte, om man skulle kunna tycka olika. Alla hela avslag eller delavslag är självklara. Beräkning skickas alltid med så klienten kan se vilka poster som medräknats och inte för både inkomster och utgifter. Det ger klienten en möjlighet att upptäcka om man är oense om något och en möjlighet att då kunna höra av sig och få rättelse/omprövning el dyl.”
  50. ”Alla bifall och avslag skall ha besvärshänvisning.”
  51. ”Skickar alltid med en besvärshänvisning då klienten i stort sätt alltid har rätt att överklaga.”
  52. ”Endast i beslut där sökande kan överklaga.”
  53. ”De ligger automatiskt inlagt i beslutsbrev”
  54. ”var tvungen svara :)”

55. Jag utreder varje ansökan så grundligt jag kan. Visst kan det förekomma en del missar, men återigen så hänvisar jag till mitt stora klientantal. Vid avslag som ovan ikryssade så är besvärshänvisning tagit med.
56. ”Handlägger ärenden enligt kommunens riktlinjer och socialtjänstlagen. Mina ärenden kan innehålla ansökan om/av olika ting och jag handlägger därefter, vilket kan resultera i underskott eller överskott i normberäkningen, eller efter samråd med chef, därefter får klienten veta resultatet. Vid handläggbyte får klienten veta det genom brev eller telefonsamtal. Bistånd mot återbetalning enligt 9 kap och 4 kap 1 eller 2§ och Återkrav (kan ges klient) men, alltid först då i samråd med chef. I nödsituation där en person inte har pengar till mat för dagen görs en nödprövning, men efter frågan om klienten har försökt att lösa sin situation först på annat sätt t ex genom föräldrar/släkt/kompisar låna eller bli bjuden som ev.utbetalas via rekvisition eller betalkort/grönt kort. Om en klient lämnar in ett kontoutdrag med många Swiss betalningar till klienten, dvs. inkomster ska utredaren fråga klienten om detta, vad det är för pengar, kan inte klienten svara ska dessa inkomster räknas med i beräkningen. Resultatet blir då lägre underskott från Soc.tj. Om en person lämnar ansökan och anger tillgångar i form av hus, dyr bil osv och det är nöd gällande mat/fakturor som måste betalas innan förfall, kan utredaren kräva att tillgångar säljs för att lösgöra pengar så att klienten kan försörja sig i framtiden. I samråd med chef diskuteras situationen och ev. kan klienten få bistånd mot återbetalning eller ev. ett bistånd för nöd och ett krav att försäljning inleds snarast för att lösgöra tillgångar. Informationsbrev skickas ut gällande hyresskuld eller elskuld till klient för information om att Soc.tjänsten vet om deras situation, samt att de har möjlighet att ta kontakt med utredaren och de har problem. Även informationsbrev skickas ut gällande byte av handläggare, avslagsbeslut, om det saknas underlag till ansökan och eventuell andra informationsbrev, enkät odyl. Finns säkert mer men kommer inte på just nu.”
57. ”All information om beslut där den enskilde får ett bistånd eller nekats ett bistånd bifogas besvärshänvisning. Den enskilde kan överklaga bifallsbeslut om den enskilde tycker att att en felaktig ekonomisk uträkning gjorts där t.ex. vissa utgifter inte godkänts.”
58. ”Där det är nödvändigt skickas besvärshänvisning. Informerar alltid klienten om att hen har rätt att överklaga ett beslut som hen inte är nöjd med.”
59. ”Viktigt att klienten vid avslag får information om rätten till att överklaga”
60. ””
61. ”Jag har inte kryssat i de anledningar som jag inte kommit i kontakt med i mitt arbete. I övrigtaska klienten alltid har möjlighet att överklaga, därför bifogar jag alltid besvärshänvisning ( förutom vid fullt bifall)”
62. ”Vid avslag eller delvis avslag får klienten överklaga. Obs inom IFO i vår kommun arbetar handläggarna med samtliga ärendetyper, inte enbart ek bistånd”
63. ”I beslut där hela avslag eller partiella avslag förekommer bifogas alltid besvärshänvisning direkt i avslagsbeslutet. När det gäller återkrav ser det olika ut beroende på situationen men eftersom klienter många gånger motsätter sig återkrav brukar en besvärshänvisning bifogas. Vid missnöje brukar klienter via telefon få informationen om hur de ska gå till väga om de vill driva frågan vidare.”
64. ”Finns inte tid att göra allt dom borde göras.”
65. ”vi använder dokumentmallar där detta finns i vissa beslutstyper se ovan”
66. ”Skickar besvärshänvisning där den enskilde får avslag.”
67. ”Det som kommer ut ur systemet när jag tar beslut.”
68. ”Gällande avslag så är det väldigt beroende på vad det är som avslås. Det vanligaste är fullt avslag enligt SoL 4:1”
69. ”se svar ovan”
70. ”Information avseende rätten att överklaga samtliga beslut som den enskilde är missnöjd med ges alltid i samband med nybesök samt framgår av vår kommuns informationsbroschyr för ekonomiskt bistånd. Den enskilde får information att denne har rätt att överklaga även exempelvis en del i normberäkning i ett bifallsbeslut. I de fall där en klient uttrycker missnöje avseende verksamhetsrutiner (som exempelvis kan framgå av handlägningsrutiner, informationsbrev eller kompletteringsbegäran) erbjuds denne möjlighet att fylla i vårt "Synpunkten"-formulär. Ärenden som lyfts i "Synpunkten" bereds av områdes- och socialchef på kontoret och skickas inte till Förvaltningsrätten. I min nuvarande kommun är besvärshänvisningen (information & ifyllnadsformulär) ett separat papper som måste bifogas separat i varje (utvalt?) brev till den enskilde. Det skulle vara bättre om besvärshänvisningen fanns bifogad elektroniskt i varje beslut och följde med i utskriften av utredning och beslut när dessa förmedlas till klienten. Vi har dock ett URÅLDRIGT verksamhetssystem i vår kommun där denna möjlighet inte finns.”
71. ”Eftersom alla beslut oavsett positiva eller negativa har klienten rätt att överklaga och det ska socialtjänsten upplysa om och bifoga skrivelsen”

72. ”Beslut om avslag p.g.a insättningar på 500 kr, som räknas som inkomst enligt socialtjänstlagen. Den enskilde, anser att det är orättvist och ringer flera gånger tillbaka till oss för att ändra det, eller begär omprövning. Det är jobbigt för klienten , extra jobb för oss.”
73. ”Vid samtliga avslagsbeslut oavsett vad skickas alltid en besvärshänvisning med. Vid bifall skickas det inte då det är ett gynnande beslut som går klienten tillmötes och således ej ska behöva överklagas.”
74. ”Enligt Förvaltningslag (1986:223) 4 § skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Vidare enligt Förvaltningslag (1986:223) 21 § skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövt. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Han skall då också underrättas om sådana avvikande meningar som avses i 19 § eller som har antecknats enligt särskilda bestämmelser.”
75. ”Beslut som jag tänker kan vara ett negativt beslut för den enskilde, som ej gynnar den enskilde på olika sätt.”
76. ”De måste kunna överklaga avslagsbeslut.”
77. ”.”
78. ”Ansökan”
79. ”Beslut som går den enskilde emot ska kunna överklagas.”
80. ”.”
81. ”Jag har fått lära mig att besvärshänvisning enbart är aktuellt vid beslut som kan överklagas, man kan inte överklaga ett bifall. Handlägggarbyte är omöjligt, pga klientstock - för många byten med handläggare så brev skulle behövas skickas ut för ofta..”
82. ”Bifogar besvärshänvisning när avslagsbeslut fattas”
83. ”Alla formella beslut går att överklaga. Om en klient får information muntligt om att personen till exempel med all sannolikhet skulle få ett avslagsbeslut på grund av normöverskott ges informationen att de kan ansöka och få ett formellt beslut om de vill ha möjligheten att överklaga”
84. ”Vid varje beslut skickas det vanligtvis med besvärshänvisning. Ex. handlägggarbyte är inte ett beslut som fattas därför skickas det ingen bh.”
85. ”jinner ej svara på denna”
86. ”Alla 4:1 bifall och avslag samt rådrumsbeslut bifogas med besvärshänvisning. Klienterna ska få veta sin rätt att kunna överklaga.”
87. ”Att enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen bevilja ekonomiskt bistånd för ... då sökande ej kan tillgodose skälig levnadsnivå med egna medel.”
88. ”Det är de vanligaste besluten som fattas. Beslut om återkrav görs i regel inte i Botkyrka, varpå jag inte "bockat" av den.”
89. ”Alla ekonomiska beslut ska kunna överklagas.”
90. ”?”
91. ”Det bifogas i alla mina ärenden. Jag har endast tagit beslut i dessa ärenden.”
92. ”De sökande ska i alla fall där ett beslut tagits efter utredning ha rätt till och kunna överklaga beslutet.”
93. ”vet ej”
94. ”Alla beslut avseende försörjningsstöd och eko.bist. till livsföring i övrigt. På grund av tidsbrist och svag rutin, missas oftast besvärshänvisning vid nädprövning.”
95. ”Jag medsänder besvärshänvisning i samtliga av de beslut jag fattar i mitt arbete.”
96. ”Vi skickar med besvärshänvisningar med alla våra beslut oavsett.”
97. ”.”
98. ”.”
99. ”I allt som är överklagningsbart skall besvärshänvisning ges.”
100. ”Regelverket. De flesta besluten tycker jag ändå ska följas av besvärshänvisning.”
101. ”Så vi gör på arbetsplatsen”
102. ”Alla beslut ska kunna överklagas och klienten har då rätt att veta hur denne ska göra.”
103. ”Jag skickar alltid med besvärshänvisning oavsett beslut.”
104. ”Skickar med besvärshänvisning till alla beslut vi använder oss av.”
105. ”.”
106. ”Rätts säkerheten kräver att korrekt information lämnas, och då jag fattar ett myndighetsbeslut ska den berörde informeras om möjligheten till ändring av beslutet.”
107. ”Besvärshänvisning skickas med i alla beslut som helt eller delvis går den enskilde emot för att personen ska veta hur och att man kan överklaga beslutet om den önskar det.”
108. ”Beslut fattas utifrån inkommen ansökan och kompletterande handlingar. Alla beslut kan överklagas, även helt gynnande. Rutin är att i samtliga utredningar/beslut delge besvärshänvisning”

109. "följer riktlinjer"
110. "Det ska framgå varför avvikelse från norm har gjorts"
111. "Enligt kommunens riktlinjer."
112. "Jag är typ nyanställd, och har skickat besvärshänvisning i de beslut som nämnts ovan enligt kommunens riktlinjer."
113. "Där beslutet går klienten emot"
114. "antingen är det bifall eller avslag"
115. "Besvärshänvisning läggs in i princip samtliga våra beslut via autotext."
116. "Jag skickar besvär med det som går att överklaga, dvs avslagsbeslut."
117. "xxx"
118. "Besvärshänvisning skickas alltid i de fall ett beslut ska delges klienten. Men när vi skriver ett brev, skickar ett SMS, ett mail eller ringer ett samtal och ger information eller efterfrågar något så lämnas det inte en besvärshänvisning då det inte är något som går att överklaga. Övrig kommentar Det är ett väldigt svårbegripligt språk ni använder i era frågor. Vem skriver ni för egentligen?"
119. "Det vi har fått till oss är att i alla beslut som vi skriver till klienten ska det finnas med en besvärshänvisning. I alla bifall läggs det till automatiskt."
120. "Besvärshänvisning bifogas med alla avslagsbeslut."
121. ""
122. "I de fall där klienten kan komma att ha synpunkter på beslut bifogas besvärshänvisning. Oftast gäller detta i beslut som går emot den enskildes ansökan eller egen önskan."
123. "skickar med när det är ett delavslag för klienten och den hade önskat mer."
124. "Alla beslut som ges i pappersform oavsett beslutets omfattning har besvärshänvisning inlagd, vid t ex akut bistånd i form av rekvisition får personen ofta beslutet muntligt och vill ej ha skriftligt, därmed ej heller någon besvärshänvisning."
125. "På grund av att det är mer eller mindre beslut som går emot den enskilde där de ska ha rätt att överklaga."
126. "Bifogas alltid då det är en del av vårt dokument som vi öppnar"
127. "Rutin, finns färdiga dokument kopplade till beslutskommuniceringen"
128. "Det sker egentligen automatiskt i vårt verksamhetssystem, men jag tänker att man bör få en besvärshänvisning om man inte får hela sin ansökan beviljad. "
129. "Väldigt många svarsalternativ. Har inte tid att sätta mig in i alla situationer. Exempelvis, vad betyder egentligen partiellt bifall?"
130. "Alla avslagsbeslut"
131. "Hade önskat en definition på besvärshänvisning. Som jag tolkar frågan är när ett beslut går denne enskilde emot och den har möjlighet att överklaga. Den som skulle kunna göras mer är att ge besvärshänvisning på vår beräkning av skälig levnadsnivå, även fast det blir ett bifall."
132. "Har inte hamnat i alla situationer. Därför ej kryssat i en del rutor. Vet helt enkelt inte."
133. "Utefter muntligt från andra, lite här och där då det inte verkar finnas struktur på denna arbetsplats."
134. "Efter information från chefer och riktlinjer är den information jag har hört att besvärshänvisning endast ska skickas ut då beslutet går klienten emot."
135. "Efter den information jag fått om besvärshänvisningar av min arbetsplats."
136. "Det framgår i beslutsmeddelande även för bifall att dessa går att överklaga."
137. "Jag motiverar mina svar utifrån vilka regler som finns på min arbetsplats. Det är de beslut som klienten kan överklaga som är viktiga att klienten får en besvärshänvisning. Om klienten får fullt bifall så vill de i flesta fall inte överklaga men det framkommer i beslutsmeddelande att det går att överklaga beslutet."
138. "Besvärshänvisning bifogas med beslut som avser avslag. I övrigt har kommunen jag arbetar i en generell information, oavsett om beslutet är bifall eller avslag där det framgår att beslutet tagits utifrån delegationen från just den förvaltningen och kommunen och att beslutet går att överklaga."
139. "mlcm alcalclscmaöl"
140. "är det ex. en information eller en rekommendation kan man inte överklaga det. Får man som man vill behövs ingen besvärshänvisning. Finns det ett vedertaget intresse för att överklaga hos klienten kan besvärshänvisning tilläggas även i "gynnande" beslut. Vid avslagsbeslut 4:1 § ges alltid besvärshänvisning."
141. "Jag motiverar mitt svar med att det är dessa beslut vi skickar besvärshänvisning avseende. Anser dock att det ska skickas även i beslut som är gynnande mot den sökande."
142. "Finns inte anledning att skicka med besvärshänvisningar i övriga fall."
143. "Besvärshänvisning skickas alltid med om ett avslagsbeslut (helt/delavslag) har fattats enligt SoL 4:1. Vid gynnande beslut (dvs där en utbetalning sker) skickas inte besvärshänvisning även om försörjningsstödsnormen har minskats pga att klienten haft egna faktiska inkomster (alltså inkomster

som vi vet att klienten har haft). Sådana minskningar av försörjningsstödet räknas inte som ett avslag/delavslag, Vid fiktiva inkomster (inkomster som klienten borde haft rätt till men avhänt sig av olika skäl) eller om t.ex. klienten har en bil och dennas värde tas upp i normberäkningen görs istället en reducering av normen som räknas som ett delavslag, i dessa fall skickas besvärshänvisning. Beslut enligt SoL 4:2 kan inte överklagas hos Förvaltningsrätten och besvärshänvisning skickas därför inte med

144. "Den enskilde har alltid rätt att överklaga ett beslut denne inte är nöjd med."
145. "Enligt lednings bestämmelser som finns på avdelning."
146. "Jag skickar alltid med en besvärshänvisning."
147. "Vid avslag av alla former. Det vill säga alla delavslag eller helavslag. Klienten kan alltid ansöka och har rätt till ett beslut. Går beslutet klientens väg behöver den i regel inte överklagas. Går det emot klienten har denne rätt att överklaga och får en besvärshänvisning."
148. "Vid alla avslag- samt delavslagsbeslut skickas besvärshänvisning."
149. "Jag följer riktlinjerna som gäller för min kommun och tar beslut utifrån dessa."
150. "Enligt våra rutiner skickas endast besvärshänvisning med vid delgivning av avslagsbeslut (helt eller delvis avslag). Det som klienten kan överklaga, vilket oftast inte innefattar ett gynnande (bifall) beslut."
151. "För att sammanfatta så bifogas en kort besvärshänvisning vid alla beslut om ekonomiskt bistånd som kan överklagas. Det spelar ingen roll hur bistånd utbetalas, vilken norm som användes vid beräkning etc. Handläggabyte, begäran om komplettering och dylikt är inga beslut som kan överklagas."
152. "Besvärshänvisning är ej nödvändigt vid bifall. Om klienten är missnöjd med bifallet har denne givetvis rätt att överklaga och kontaktar oss i dessa fall."
153. "se ovan"
154. "Enligt arbetsplatsens rutiner."
155. "Jag skickar alltid med besvärshänvisningen när ett beslut är fattat. Att skicka en besvärshänvisning med ett informationsbrev känns konstigt? Det känns inte heller aktuellt att skickat hem en besvärshänvisning alltid då man vidtagit akuta åtgärder såsom matrekvisition även om man fattat ett beslut om det i datorn. Vill klienten i så fall överklaga kan klienten få ut beslutet i efterhand men det har jag aldrig varit med om hittills. Mest korrekt är förstås att skicka hem både beslut och besvärshänvisning gällande alla fattade beslut. Men ibland har man lite tidsbrist och då kan det bli missat."
156. "Det är högst ovanligt att den enskilde vill överklaga ett bifallsbeslut. Därmed skickar jag enbart med besvärshänvisningar med avslagsbeslut. Vill den enskilde överklaga ett beslut sker nästan det uteslutande i samråd med den enskilde handläggaren ändå och en kan då informera den enskilde om hur den skall gå till väga för att överklaga. I min kommun har vi även arbetat fram en "lathund" för överklagas som den enskilde får hemskickad om den vill överklaga."
157. "Alla de beslut som avser något form av avslag, helt eller delvis, skickas besvärshänvisning med."
158. "Beslut som avser bifall kan inte överklagas. - Ek. bistånd som återkrav enl. 9 kap 2 § brukar kommuniceras och vara införstått för den enskilde att det sker mot återbetalning, ex. att personen väntar a-kassa eller liknande. Om personen motsätter sig det så skulle ett avslagsbeslut om 4 kap 1 § utan återbetalning fattas med besvärshänvisning. - All form av nödnorm har antingen avslagits sedan tidigare och då fått besvärshänvisning eller i väntan på beslut beviljas nödprövning (ex. mat eller medicin) och då är inte beslut ännu fattat. - Att beslut med besvärshänvisning inte fattas vid begäran om uppgifter - komplettering - i samband med ansökan om ek. bistånd beror på att Socialnämnden är skyldig att utreda och ge den enskilde möjlighet att inkomma med uppgifterna innan beslut fattas. Om underlagen inte inkommer avslås och kommuniceras beslut med besvärshänvisning. - När en insättning som personen inte uppgivit i ansökan medräknas kommuniceras informationen om det via en normberäkning där det framgår uppgift om att det medräknas. Personen kan motsätta sig det och då få information om hur en överklagar. - Att ge skälig tid att avyttra ex. en realiserbar tillgång alternativt att sänka sin boendekostnad kan överklaga beslutet när tiden gått ut och det medräknas som en inkomst."
159. "Vi skickar med besvärshänvisning då vi gjort ett avdrag eller person fått ett avslag. När personen istället fått de den ansökt om behövs ingen besvärshänvisning då det inte finns något att överklaga, vid varken återansökan eller vid akut behov av beviljade matpengar."
160. "Vid alla typer av avslag, del av ansökan eller helt avslag skickas utskrift av avslagsbeslut samt besvärshänvisning. Med beslut, gynnande som avslag, skickas även de beräkningar som ligger till grund. Vid gynnande beslut bedömer vi att dessa utgör kommunikering."
161. "Beror på i vilken situation klienten är i och hur ärendet ser ut. Besvärshänvisning ligger inlagt automatiskt i våra dokument."
162. "Ur ett rättssäkerhets perspektiv"
163. "Några funderingar/tankar kring frågorna: - När "utredningar" anges i fråga 1 - är det inräknat dokumentation? - När t.ex. swish räknas med mot personens samtycke görs ett avslag, vilket alltså blir

- samma som "partiellt avslag". Skickar besvärshänvisning då besluten blir nekande/negativa mot personen.”
- 164.””
165. ”där saken gått den enskilde helt eller delvis emot, alt. där det kan finnas invändningar mot beräkningen så som att ex en swish mottagning räknats som inkomst”
- 166.””
167. ”Ett beslut som går den enskilde emot ska alltid gå att överklaga och där med bifogas en besvärshänvisning.”
168. ”Dessa beslut är mest troliga att personer kan vilja överklaga.”
169. ”Alla former av avslagsbeslut ska klient få chans att överklaga.”
170. ”Jag skickar besvärshänvisning när det rör sig om ett beslut som gått den enskilde emot, antingen helt eller delvis. Jag skickar således inte med besvärshänvisning när klienterna får information eller kompletteringsbrev eftersom det inte rör sig om något beslut. Jag har inte arbetat med ekonomiskt bistånd särskilt länge och mina svar utgår ifrån vilka beslut jag har fattat. Att jag inte har kryssat i en ruta kan t.ex. bero på att jag inte fattat ett sådant beslut och således inte reflekterat över om besvärshänvisning ska skickas med eller inte.”
171. ”Besvärshänvisning bifogas så att klient vet vad som gäller om denne vill överklaga.”
- 172.”i beslut som de inte får vad de ansökt om”
173. ”Det är väldigt olika i vad för underlag vi skickar hem till den enskilde, men i stort sett alla beslut som gått klienten emot så skickas information med hem om du ska göra för att överklaga. Generellt sett skickas inte besvärshänvisning med vid gynnande beslut. När vi skickar informationsbrev kan vi exempelvis informera om att biståndet kan komma att reduceras eller avslås om ett visst efterfrågat underlag inte inkommit, eller om de exempelvis inte avyttrat en bil inom tiden för det rådrum de givits.”
- 174.””
- 175.”Besvärshänvisning skickas med enbart vid avslagsbeslut.”
- 176.”Om ett beslut innehåller något typ av delavslag eller reducering skickar jag alltid med en besvärshänvisning. Om det är ett fullt beviljande utan några som helst reduceringar skickar jag ändå med besvärshänvisning med de första besluten för att den enskilde ska bli medveten om rätten att överklaga alla beslut. När en klient varit aktuell ett tag brukar jag inte skicka med besvärshänvisning om det är ett fullt beviljande. Om beslutet eller bedömningen innehåller information om rådrumstid skickar jag med besvärshänvisning under alla de månader som rådrumstiden gäller.”
177. ”Jag följer de rutiner som gäller på arbetsplatsen”
- 178.”allt som går emot klienten ska ha information om vad saken gäller samt hur man gör en överklagan.”
179. ”Dom får överklaga om dom får avslag på något, antingen hela sin ansökan eller bara en del. Så fort dom ej blir beviljade något så får dom en besvärshänvisning.”
180. ”Många av de val alternativ ni satt är inget beslut som man fattar utefter lagen. Exempelvis om man skulle fatta ett beslut där man partiellt beviljar en summa så bör det automatiskt bli ett partiellt avslagsbeslut med det. Så med alternativ 3 bör även alternativ 4 vara aktuellt. I normala fall bifogar jag inte någon besvärshänvisning om den som ansöker om bistånd får allt den ansöker om beviljat. Endast vid partiella avslag och helavslag är det nödvändigt. Däremot följer alltid en besvärshänvisning med om man skriver ut en hel utredning, vilket ibland sker när jag behöver informera om en förändring i planeringen eller ett krav som börjar gälla för den enskilde.”
181. ”Observera att socialsekreterare i Borås stad väldigt sällan använder oss av rekvisition eller fattar beslut om bistånd mot återkrav Vid avslag eller delavslag där klienten kan komma att överklaga beslutet skickas utredning samt besvärshänvisning. Gällande kompletterande handlingar som måste inlämnas informeras detta om vid besök (vi träffar alltid våra klienter i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd). Om någon klient uteblir från sin besökstid och istället lämnar in en skriftlig ansökan om ekonomiskt bistånd brukar jag i första hand ringa klienten och informera om vilka handlingar som måste inkomma. Om klienten inte tar så bra svenska så kan även informationen gå ut via brev. Så besluts och utredningsprocessen är relativt kort inom ekonomiskt bistånd används i första hand telefon.”
182. ”När ett beslut är "negativt" för klienten skall alltid en besvärshänvisning bifogas.”
183. ”När klienten får det de ansökt om skickar jag inte med besvärshänvisning. Är det någonting som skiljer deras beslut från ansökan skickar jag med besvärshänvisning. Man kan såklart även överklaga ett gynnande beslut, men vi har inte de rutinerna på min arbetsplats. Jag skickar bara med besvärshänvisning till fattade beslut. Inte informationsbrev eller liknande. Man får överklaga när man fått beslutet. OBS! Det är oklart vad ni menar är skillnaden mellan partiella avslag och bifall. För mig är det samma sak. Har därför bara markerat partiellt avslag.”
184. ”Det är så jag har blivit lärd på arbetsplatsen.”

185. "Handläggare aldrig ärenden enligt 4:2. Känns som att "Ekonomiskt bistånd i akut nödsituation enligt reducerad norm" är en kuggfråga... Om klienten ansöker om mat och får bifall = skickar ej besvärshänvisning, för klienten har ju fått ett gynnande beslut. Alla beslut som på något sätt går emot klientens ansökan = bifogar besvärshänvisning."
186. "Följer de rutiner vi har."
187. "Vi har som rutin att skicka med en skriftlig besvärshänvisning vid alla typer av avslag. Vid nybesök får klienten information om att möjlighet finns till överklagan och en broschyr om försörjningsstöd där denna information ingår lämnas ut. Om klienten skulle vara missnöjd med ett bifallsbeslut, exempelvis för att insättningar har medräknats eller har givits skäligt rådrum att avyttra tillgångar lämnas information om överklagan muntligt och/eller skriftligt. För att underlätta för klienten har vi även utformat en blankett för överklagan."
188. "Bifogar besvärshänvisning när beslut fattats. Även vid bifall kan det vara en uppgift i beräkningen som klienten inte tycker stämmer och som jag inte fattat ett formellt avslagsbeslut för."
189. "Följer gällande rutiner."
190. "När sökande fått något form av avslag på ansökan så skickar jag en besvärshänvisning. För att sökande ska få information om hur man överklagar beslutet om sökande är missnöjd och vill öra det."
191. "Jag bifogar besvärshänvisning med alla beslut som den enskilde har rätt att överklaga."
192. "Gynnande beslut kan inte överklagas. Vid samtliga beslut av helt eller delvis avslag på något som individen har sökt lämnas besvärshänvisning."
193. "Har inte arbetat med detta så länge så jag har svarat det jag tror och som låter logiskt. Alla beslut som går den enskilde emot ska ha besvärshänvisning. När jag så småningom kommer att fatta beslut i en del av ovan nämnda så tar jag då reda på ifall besvärshänvisning ska skickas med eller inte."
194. "Det är utifrån hur jag bedömer att personen i fråga ska kunna ha rätt till att överklaga beslutet. Att skicka besvärshänvisning i samband med ett informationsbrev känns ej aktuellt."
195. "Hej"
196. "Besvärshänvisning följer med automatiskt i beslutsdokumentet. När vi skriver ut beslutsmeddelande till den enskilde följer besvärshänvisningen direkt efter."
197. "vet ej"
198. "Vi skickar alltid med besvärshänvisning i alla typer av beslut."
199. "Det finns ett väl inarbetat arbetssätt i kommunen att dokumentera varje beslut och i varje utredning till beslut finns besvärshänvisning. Brev med information ses ej som beslut och därmed skickas inte besvärshänvisning."
200. "4:2 beslut kan inte överklagas men vi tar alltid först beslut enligt 4:1 innan vi tar mot 4:2 att överklaga ett gynnande beslut är kanske lite specifikt för olika kommuner, görs inte i alla, vet inte motivet till det men kanske pga att det oftast är ex så att vi räknat andra inkomster och då få ju inte klienten fullt bistånd ändå, trots inget avslag vid avslag ska klienten kunna överklaga"
201. "Även om man ger fullt bifall kommer besvärshänvisningen automatiskt att finnas i utredningen då vi använder oss av en slags standardiserad mall för utredningar."
202. "Besvärshänvisning bifogas till beslut enligt lagparagraf. Att byta handläggare är t.ex. inte ett sådant beslut, men innebär ju inte att den sökande inte kan ha åsikter om detta"
203. "Alla bör ha möjlighet till att besvara sig över beslut."

## Bilaga 4 E-post med Förvaltningsrätten i Luleå

 **Tina Jiahlin** <tinajiahlin@gmail.com> 4 nov.   

till Registrator ▾

Hej,

Jag har en fråga om handlingarna i mål nr 2448-15. På det första beslutet om försörjningsstöd som socialnämnden hade fattat - meddelades där ett avslagsbeslut? Ur domen uppfattar jag det som att det enda som meddelades från socialnämndens sida var ett beviljande om 511 kr.

Om det finns möjlighet vore jag väldigt tacksam om ni skulle kunna maila över det överklagade beslutet från socialnämnden i det målet.

Vänligen,  
Tina

 **Registrator Förvaltningsrätten i Luleå - FLU** <forvaltningsrattenilulea@dom.se> 7 nov.   

🔒 till mig ▾

Hej

I vårt mål 2448-15 finns en handling, aktbilaga 3, Grundutredning ekonomiskt bistånd, som innehåller ett beslut om beviljande av bistånd med 511 kr. Något ytterligare beslut om bistånd finns inte i vår akt. Hoppas det var svar på din fråga, i annat fall får du återkomma.

Med vänlig hälsning

**Registrator/ JB**

Förvaltningsrätten i Luleå

0920-29 54 90 • [forvaltningsrattenilulea@dom.se](mailto:forvaltningsrattenilulea@dom.se) • Postadress: Box 849, 971 26 Luleå • Besöksadress: Skeppebrogatan 43 • Fax: 0920-22 04 59 • [www.forvaltningsrattenilulea.domstol.se](http://www.forvaltningsrattenilulea.domstol.se)



Jag, Tina Jiahlin, registrerades på kursen första gången höstterminen 2016. Jag har inte omregistrerats och jag har inte deltagit i något tidigare examinationstillfälle.