

Anmälan mot socialförvaltningen i Piteå kommun om bristande kommunikering i ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet har innefattat myndighetsutövning

Beslutet i korthet: Efter att en kvinna hade beviljats försörjningsstöd fick socialförvaltningen information från a-kassan om att hon hade fått en större ersättning från a-kassan än som hade tagits upp vid ansökan. Mot bakgrund av dessa uppgifter beslutade socialnämnden om återbetalning av en del av försörjningsstödet. Beslutet fattades utan att kvinnan hade fått möjlighet att yttra sig över uppgifterna. Socialnämndens beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd är inte myndighetsutövning. Det har därför inte funnits någon skyldighet enligt förvaltningslagen att kommunicera uppgifterna från a-kassan med kvinnan innan beslutet fattades. Även om beslutet om återkrav inte var bindande var det fråga om en åtgärd som har varit betydelsefull för den enskilde. Förvaltningen borde därför ha kommunicerat uppgifterna från a-kassan med henne innan beslutet om återkrav fattades.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot socialförvaltningen i Piteå kommun. Hon uppgav bl.a. följande:

Den 8 maj 2013 fick hon ett brev från socialförvaltningen. Förvaltningen hade fått information från Akademikernas a-kassa om att AA hade fått mer a-kasseersättning än vad som hade tagits upp vid ansökan om försörjningsstöd för februari 2013. Mot denna bakgrund hade handläggaren upprättat en polisanmälan om misstänkt bedrägeri och fattat ett beslut om återbetalning på 2 376 kronor. Tillsammans med brevet fanns ett inbetalningskort. Hon har inte lämnat några felaktiga uppgifter i sin ansökan om försörjningsstöd, och hon borde ha fått en möjlighet att korrigera eventuella missförstånd. Av brevet framgick att handläggaren hade försökt att få tag på henne per telefon. Handläggaren borde emellertid ha skickat ett brev till henne innan hon upprättade polisanmälan och fattade beslut om återkrav.

Utredning

JO begärde inledningsvis in journalanteckningar och beslutet om återkrav. Förvaltningen skickade även in den upprättade polisanmälan och brevet som skickades till AA den 6 maj 2013. Brevet hade följande lydelse:

Hej AA!

Jag har tidigare försökt nå dig via telefon utan att lyckas. Jag har velat komma i kontakt med dig för att berätta att i samtal med Akademikernas a-kassa framkom det att du fått utbetalt mer a-kassaersättning än vad som upptagits vid ansökan om försörjningsstöd för februari månad. Jag har därför upprättat en polisanmälan gällande misstänkt bedrägeri samt tagit ett beslut om återbetalning på 2 376 kr som du fått för mycket utbetalt för februari månad. Bifogar inbetalningskort.

JO begärde att Socialnämnden i Piteå kommun skulle yttra sig över frågan om AA borde ha fått tillfälle att yttra sig över uppgifterna från Akademikernas a-kassa innan beslutet om återkrav fattades. I ett remissvar anförde socialnämndens arbetsutskott bl.a. följande:

Bakgrund

AA aktualiserades för första gången för socialnämnden när hon sökte försörjningsstöd för maj, juni och juli månad 2012.

AA återkom 2013-01-15 med ansökan om försörjningsstöd för januari och februari 2013. Ansökan för januari avslogs med hänvisning till att AA hade egna inkomster. Ansökan för februari avvaktades med då AA skulle lämna in kontoutdrag för hela januari månad. 2013-01-30 beviljades AA försörjningsstöd för februari.

Aktuellt ärende

I samband med ansökan för februari månad 2013 framkom en kommande insättning från a-kassan och beslut togs med dessa uppgifter som grund. I samband med AA:s överklagan avs. försörjningsstödet för januari så togs förnyad kontakt med a-kassan och då uppmärksammades att 2376 kronor inte redovisats som inkomst. Detta föranledde en utredning om ev. polisanmälan för bedrägeri. Socialnämnden genom aktuell handläggare har vid dessa tillfällen försökt nå AA på telefon, 14 mars, två gånger den 15 mars, 25 mars, två gånger den 4 april samt 9 april, utan svar. Vid försöket har både fast telefon och mobiltelefon använts. Mobiltelefonen hade inte skyddat nummer. Beslut om återkrav samt polisanmälan fattas 2013-05-06.

Socialnämndens bedömning av ärendets handläggning

Inledningsvis kan konstateras att AA i samband med sin första ansökan om försörjningsstöd i juni 2012 då fick information om skyldigheter och rättigheter där två delar är viktiga utifrån detta ärende. Dels att lämna rätta och sanningsenliga uppgifter men även att göra vad man kan för sin försörjning. I detta begrepp ingår enligt socialnämndens uppfattning att vara tillgänglig på telefon för både arbetsgivare och myndigheter som i detta fall arbetsförmedlingen och socialtjänstens handläggare. Då AA har svarat i telefon en tid innan detta ärende blev aktuellt så verkar det något egendomligt att hon helt slutar svara när socialtjänstens handläggare ringer oavsett från vilket telefonnummer.

När det gäller frågan om att informeras skriftligt per brev i en så pass ingripande fråga som en polisanmälan om bedrägeri så har det inte inträffat att aktuell person inte svarat i telefon och där kunnat få information alt. erbjudas ett inbokat möte för personligen informeras om socialnämndens bedömning i ärendet. Det är naturligtvis olyckligt att AA uppfattat situationen som kränkande. Detta är bara att beklaga och AA skulle naturligtvis ha fått information per brev med möjlighet till personlig kontakt med handläggaren på telefon eller besök för ytterligare information om ev. polisanmälan och beslut om återkrav.

För att fortsättningsvis förebygga att liknande situationer inträffar så har ett arbete påbörjats för att skapa en rutin för hur brevmässig delgivning av ex. polisanmälan för bedrägeri eller beslut om återkrav ska ske när personen i fråga inte är anträffbar ex. på telefon. I detta arbete kommer även ingå om delgivningen ska ske med rekommenderat brev och med mottagningsbevis.

Arbetet kring detta kommer att avslutas under första kvartalet 2014.

AA yttrade sig över remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

9 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL, innehåller regler om återkrav av ekonomiskt bistånd. Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL betalats ut obehörigen eller med ett för högt belopp får socialnämnden återkräva det som har betalats ut för mycket (9 kap. 1 § SoL). Om den enskilde inte frivilligt betalar tillbaka det som har betalats ut för mycket får socialnämnden föra talan om ersättning i domstol. Talan ska väckas hos förvaltningsrätten inom tre år från det att kommunens kostnader uppkom (9 kap. 3 § SoL).

Ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den. Myndigheten får dock i vissa fall avgöra ärendet utan att så har skett, t.ex. om beslutet inte går parten emot eller uppgiften saknar betydelse (17 § förvaltningslagen [1986:223], FL).

Av 11 kap. 8 § SoL framgår att 17 § FL ska tillämpas i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Bedömning

Inledning

AA beviljades försörjningsstöd för februari 2013. Det framkom därefter – vid kontakt med Akademikernas a-kassa – att AA hade fått en större ersättning från a-kassan än som hade tagits upp vid ansökan om försörjningsstöd. Mot bakgrund av dessa uppgifter upprättade handläggaren den 6 maj 2013 en polisanmälan om bedrägeri (bidragsbrott) och fattade ett beslut om återkrav på 2 376 kronor.

AA har i sitt klagomål framfört att hon borde ha fått yttra sig över uppgifterna som socialförvaltningen begärde från Akademikernas a-kassa. Det har inte funnits någon skyldighet för nämnden att ge AA tillfälle att yttra sig innan nämnden gjorde en polisanmälan. Frågan är dock om socialförvaltningen har haft en skyldighet att kommunicera uppgifterna från a-kassan med AA innan förvaltningen fattade beslutet om att återkräva det aktuella biståndet.

Kommuniceringsskyldigheten i 17 § FL

Myndigheter har i vissa fall en kommuniceringsskyldighet innan ett ärende avgörs. Avsikten med kommunikeringen är att den enskilde ska få ta del av och yttra sig

över uppgifter som han eller hon inte själv har lämnat till förvaltningen. Grundtanken är att ”ingen ska dömas ohörd”. Kommunikeringen kan ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Vilket sätt som är lämpligast beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Kommuniceringsskyldigheten i 17 § FL gäller bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild (det kan dock vara lämpligt att tillämpa reglerna i FL även i andra ärenden – jag återkommer till den frågan). Jag kommer först att redogöra allmänt för begreppet myndighetsutövning för att sedan komma in på frågan om ett beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd är myndighetsutövning.

Allmänt om begreppet myndighetsutövning

Innebörden av begreppet myndighetsutövning utvecklades i motiven till den äldre förvaltningslagen (se prop. 1971:30 s. 285 och 330 f.). I den äldre förvaltningslagen beskrevs myndighetsutövning som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, förelägganden eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd att bedriva en viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till myndigheten. Om det är fråga om ett förbud, föreläggande eller liknande, måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom han eller hon annars riskerar att tvångsmedel av något slag kommer att användas. Om det rör sig om ett gynnande beslut kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom eller henne.

Till myndighetsutövning hör bara sådana ärenden där saken avgörs ensidigt genom ett beslut av myndigheten, och det är endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut som omfattas av begreppet. Utanför begreppet faller ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal om saken med någon enskild. Ärenden som angår statens upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt innefattar inte myndighetsutövning.

Är nämndens beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd myndighetsutövning?

Ärenden som gäller bistånd enligt SoL avgörs som regel med ett beslut om att bifalla eller avslå en ansökan om bistånd. Sådana beslut är myndighetsutövning. Frågan om ett beslut om att kräva tillbaka biståndet är myndighetsutövning är emellertid inte helt lätt att besvara. Det hänger samman med hur bestämmelserna om återkrav är konstruerade.

Socialnämnden får under vissa förutsättningar återkräva ekonomiskt bistånd (se 9 kap. 1 och 2 §§ SoL). Ett sådant återkrav bör naturligtvis komma till uttryck i ett formellt beslut. Socialnämndens beslut om återkrav kan dock inte läggas till grund för exekutiva åtgärder mot den ersättningskyldige. Beslutet kan alltså inte verkställas med hjälp av Kronofogdemyndigheten (se 3 kap. 1 § utsökningsbalken). Det finns inte heller någon möjlighet för den enskilde att överklaga ett beslut om återkrav som har fattats med stöd av socialtjänstlagen. Om den enskilde inte frivilligt betalar är socialnämnden hänvisad till att väcka talan hos förvaltningsrätten (9 kap. 3 § SoL).

Socialnämndens beslut om återkrav är mot denna bakgrund inte att betrakta som ett bindande förvaltningsbeslut. Beslutet har inte heller några rättsverkningar för den enskilde. Beslutet är i stället att betrakta som ett s.k. partsbesked i förhållandet mellan den beslutande myndigheten och den enskilde. Genom beslutet framställer myndigheten ett krav mot den enskilde. Beslutet uttrycker emellertid endast myndighetens ståndpunkt i frågan (se t.ex. Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 2014, s. 62; se även NJA 2013 s. 413).

Även om myndighetens beslut om återkrav grundar sig på offentligrättslig lagstiftning och det inte råder några tvivel om att det för den enskilde framstår som ett uttryck för samhällets maktbefogenheter är socialnämndens beslut – som redan har nämnts – inte bindande utan ett uttryck för myndighetens ståndpunkt i frågan om återbetalningsskyldighet. Det är därför inte fråga om myndighetsutövning när socialnämnden fattar ett beslut om att kräva tillbaka bistånd med stöd av bestämmelserna i 9 kap. SoL.

Borde uppgifterna från a-kassan ändå ha kommunicerats?

Eftersom ärenden om återkrav inte innefattar myndighetsutövning har socialnämnden inte varit skyldig att kommunicera uppgifterna från a-kassan med AA. Skälen bakom kommunikationsprincipen kan emellertid motivera att myndigheten ser till att kommunicera material även i ärenden som inte avser myndighetsutövning.

Uppgifterna som förvaltningen begärde in från a-kassan låg till grund för förvaltningens bedömning av AA:s återbetalningsskyldighet. Även om beslutet om återkrav inte var bindande var det fråga om en åtgärd som har varit betydelsefull för AA, särskilt som åtgärden förenats med en polisanmälan. Mot denna bakgrund hade det enligt min mening varit lämpligt att låta henne få information om och yttra sig över uppgifterna innan beslutet fattades.

Av handlingarna framgår att handläggaren vid flera tillfällen försökte få tag på AA per telefon. När det inte lyckades borde förvaltningen ha skickat ett brev till henne med information om uppgifterna från a-kassan. Eftersom förvaltningen trots allt hade gjort ett antal försök att få kontakt med AA per telefon finner jag inte skäl att kritisera förvaltningen utan nöjer mig med det påpekandet.

Det som AA har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.