

HFD 2017 ref. 26

Sparade medel ska beaktas vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, även om medlen härrör från extra tillägg till studiebidrag.

4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 24 maj 2017 följande dom (mål nr 3236-16).

Bakgrund

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt socialtjänstlagen (2001:453) rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Vid bedömningen av om en person själv kan tillgodose sina behov beaktas bl.a. personens inkomster och tillgångar. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Enligt förarbeten och rättspraxis ska studiehjälp i form av s.k. extra tillägg till studiebidrag som månadsvis utgår till studerande från familjer med inkomster och tillgångar under viss nivå inte räknas med som inkomst vid bedömningen av om den enskilde har behov av ekonomiskt bistånd.

E.S. kom till Sverige som ensamkommande asylsökande barn 2014 och fick permanent uppehållstillstånd samma år. Han flyttade på sin 18-årsdag till en egen lägenhet och ansökte då om försörjningsstöd för perioden den 21 juni – 31 juli 2015 samt om ekonomiskt bistånd till bl.a. hemutrustning.

Av socialnämndens utredning framgick att E.S. hade 9 995 kr på ett sparkonto. Socialnämnden räknade beloppet som en tillgång vid behovsbedömningen och beviljade honom 468 kr i försörjningsstöd.

E.S. överklagade till förvaltningsrätten som beslutade att han skulle erhålla ytterligare 9 995 kr i ekonomiskt bistånd. Förvaltningsrätten bedömde att pengarna på sparkontot härrörde från sparade extra tillägg, varför de inte skulle tas med som en tillgång vid behovsprövningen.

Socialnämnden överklagade till kammarrätten som i den nu överklagade domen bedömde att E.S. hade gjort sannolikt att 7 695 kr på hans sparkonto utgjorde sparade extra tillägg. För att syftet med det extra tillägget skulle uppfyllas fann kammarrätten att det sparade tillägget skulle undantas vid behovsprövningen. Kammarrätten bestämde därför, med ändring av socialnämndens beslut och förvaltningsrättens dom, att E.S. skulle beviljas försörj-

ningsstöd med 7 695 kr utöver det belopp som socialnämnden hade bestämt.

Yrkanden m.m.

Socialnämnden i Piteå kommun yrkar att underinstansernas domar undanröjs och socialnämndens beslut fastställs samt anför bl.a. följande. Alla former av inkomster och sparade medel ska användas innan försörjningsstöd beviljas. Det rimliga är därför att även sparade kapital som härrör från det extra tillägget räknas som en tillgång vid bedömningen av om försörjningsstöd ska beviljas.

E.S. har förelagts att yttra sig men har inte hörts av.

Socialstyrelsen, som har avgett yttrande i målet, anför bl.a. följande. Extra tillägg till studiebidrag syftar till att säkerställa att ett hushålls ekonomiska situation inte ska vara ett hinder för gymnasiestudier. Förarbetenas uttalanden om att det extra tillägget inte bör beaktas när familjers behov av bistånd bedöms bör ses i ljuset av detta syfte. En tillämpning som medför att det extra tillägget inte betraktas som en månatlig inkomst vid bedömningen av rätten till bistånd är därför rimlig. Det finns dock skäl att betrakta sparade kapital som härrör från det extra tillägget på ett annat sätt. I förhållande till dem som gör sitt yttersta för att klara sin försörjning är det rimligt att tillgångar i form av en vuxen persons sparade kapital avräknas i sedvanlig utsträckning vid prövningen av rätt till ekonomiskt bistånd, även i det fall kapitalet härrör från tidigare utbetalat extra tillägg. I de situationer då lagstiftaren har avsett att kapital aldrig ska avräknas har det uttryckligen reglerats. I andra fall måste det bli fråga om en bedömning i det enskilda fallet, men utgångspunkten bör vara att sparade extra tillägg beaktas vid bedömningen av rätt till bistånd.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om sparade medel, motsvarande extra tillägg till studiebidrag, ska beaktas vid bedömningen av rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen.

Rättslig reglering

Enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Av fjärde stycket framgår att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Av 2 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395) framgår att studiehjälp består av bl.a. studiebidrag och extra tillägg. Extra tillägg lämnas med 855, 570 eller 285 kr i månaden och utgår längst till och med det första kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år, se 3 och 7 §§.

I 9–14 §§ studiestödsförordningen (2000:655) finns närmare bestämmelser om i vilka fall extra tillägg lämnas. Av dessa bestämmelser framgår att sådant tillägg utgår om den studerande och hans eller hennes föräldrar har inkomster och förmögenhet under viss nivå.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Studiehjälp i form av extra tillägg infördes i syfte att underlätta för studerande från ekonomiskt svaga hem att studera på gymnasiet. I förarbetena uttalas att det extra tillägget inte ska beaktas då familjers behov av bistånd från socialtjänsten bedöms, eftersom det studiesociala syftet då skulle förfelas (prop. 1983/84:127 s. 17). Högsta förvaltningsdomstolen har, med hänvisning till detta förarbetsuttalande, slagit fast att extra tillägg som utgår löpande inte ska räknas som inkomst vid behovsbedömningen (RÅ 1990 ref. 7 och RÅ 1996 ref. 12).

Frågan är nu om detsamma gäller för sparade medel som uppges härröra från tidigare utbetalade extra tillägg.

I förarbetena till socialtjänstlagen diskuteras hur bedömningen av om den enskilde själv kan tillgodose sina behov ska göras. Ett avsnitt rör frågan om hänsyn ska tas till ett ideellt skadestånd som den enskilde fått. Vad som sägs där måste emellertid även anses ge uttryck för den grundläggande synen på ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Där uttalas bl.a. följande. Socialbidragets funktion är att utgöra det yttersta skyddsnätet för människors försörjning. De flesta människor försöker med egen kraft lösa sina ekonomiska problem och först när inga andra möjligheter står till buds till försörjning kan socialbidrag komma i fråga. För att principen för socialbidrag ska kunna upprätthållas gentemot dem som gör sitt yttersta för att klara sin försörjning kan det inte vara rimligt att tillgångar inte avräknas i sedvanlig utsträckning vid prövningen. Utan att i grunden göra om socialbidragets konstruktion är det därför inte möjligt att generellt skydda vissa tillgångar mot att beaktas vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd. En individuell bedömning måste dock alltid göras (se prop. 2000/01:80 s. 93 ff.).

Utgångspunkten är således att den enskildes samtliga tillgångar ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger en rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Från denna huvudregel finns vissa lagreglerade undantag. Exempelvis anges i 3 a § lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall och 2 § lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m.

för neurosedynskadade att tillgångar motsvarande de ersättningar som avses i dessa lagar inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

Utrymmet för att, vid sidan av de lagreglerade fallen, undanta vissa tillgångar vid biståndsbedömningen får anses vara mycket begränsat (jfr RÅ 2010 ref. 42 och Högsta förvaltningsdomstolens dom den 11 maj 2017 i mål nr 1893–1895-16). Att så är fallet följer såväl av lagtextens utformning som av biståndets funktion som det yttersta skyddsnätet för försörjningen.

När det gäller den nu aktuella ersättningen, dvs. extra tillägg till studiebidrag, infördes den som framgått som ett fördelningspolitiskt bidrag med det uttalade syftet att förbättra möjligheterna för ungdomar från inkomstsvaga hushåll att kunna bedriva studier. Bedömningen i rättspraxis att extra tillägg som utgår löpande inte ska räknas som inkomst vid prövningen av rätt till bistånd bör ses i ljuset av detta studiesociala syfte. Om hänsyn i dessa situationer tas till det extra tillägget kan det medföra att den unge avbryter sina studier för att i stället söka bidra till hushållets inkomster.

Om det extra tillägget inte behöver användas för att täcka hushållets utgifter utan kan sparas för framtida bruk gör inte samma studiesociala hänsynstaganden sig gällande. Det rör sig i ett sådant fall inte längre om hur ett särskilt stöd för att tillgodose ungas behov av utbildning ska hanteras inom ramen för socialtjänstlagens regler, utan endast om hur man ska se på det förhållandet att den sökande har vissa faktiska tillgångar till sitt förfogande. Syftet med det extra tillägget kan då inte längre anföras som skäl för att göra undantag från huvudregeln om att sparade medel, oavsett varifrån de härrör, ska beaktas vid prövningen av rätten till bistånd.

Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att E.S:s sparade medel ska beaktas vid prövningen av rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Överklagandet ska därmed bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar och fastställer Socialnämnden i Piteå kommuns beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin*, *Almgren*, *Ståhl*, *Bull* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Naomi Zemack.

Förvaltningsrätten i Luleå (2015-08-20, ordförande Sandell):

Försörjningsstödet utgör ett yttersta skyddsnet för den som inte själv kan tillgodose sina behov. En förutsättning för rätt till bistånd är att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som har egna tillgångar är skyldig att använda dessa (prop. 2000/01:80 s. 93 f.).

Av utredningen i målet framgår att E.S. beviljades försörjningsstöd om 468 kr med motiveringen att han har egna medel som täcker hans behov under nämnda period. Det är i målet ostridigt att de 9 995 kr som E.S. har på sitt sparkonto består av sparade extra tillägg som han fått månatligen från CSN. Socialnämnden anför att extra tillägg inte ska räknas som en inkomst i normberäkningen men att sparade extra tillägg är att anse som ett kapital och har därmed förlorat sin status som skyddad inkomst.

Av förarbetena till reglerna om extra tillägg till studiemedel (prop. 1983/84:127 s. 17) samt rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ 1990 ref. 7 och RÅ 1996 ref. 12) framgår att det extra tillägget inte bör beaktas vid bedömningen av behovet av bistånd. Detta gäller även om den unge har ett eget boende. Förvaltningsrätten finner inte skäl till avsteg från denna praxis vilket innebär att hänsyn inte kan tas till dessa medel vid biståndsberäkningen (jfr Kammarrättens i Sundsvall dom den 10 oktober 2012 i mål nr 1885-12).

Förvaltningsrätten bedömer således att de 9 995 kr som härrör från sparade extra tillägg inte ska tas upp i normberäkningen för perioden den 21 juni – den 31 juli 2015. Detta innebär att E.S:s normunderskott uppgår till 10 463 kr. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att E.S. har rätt till ytterligare 9 995 kr i ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Överklagandet ska därför bifallas i denna del. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis och beslutar att E.S. ska erhålla ytterligare 9 995 kr i ekonomiskt bistånd avseende perioden den 21 juni – den 31 juli 2015. Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

Kammarrätten i Sundsvall (2016-05-24, Törnered, Helin och Edvinsson):

Enligt de förarbeten och rättsfall som förvaltningsrätten redogjort för ska extra tillägg inte beaktas vid bedömningen av behovet av bistånd. Frågan i målet är om detta endast gäller det extra tillägg som erhållits månaden inför biståndsperioden eller om även tillgodohavande som sökanden uppger motsvarar sparade extra tillägg ska undantas.

Av förarbetena framgår inte att det extra tillägget är avsett att täcka vissa kostnader, utan syftet är istället att motivera ekonomiskt svaga ungdomar att välja att gå gymnasiet. Det kan inte uteslutas att den avsedda stödgruppen skulle välja bort gymnasiestudier ifall den inte fick förfoga över tillägget på det sätt den anser bäst, t.ex. genom att spara det för ett önskat större inköp. För att uppfylla syftet med det extra tillägget bör därför även sparade extra tillägg undantas från behovsprövningen av ekonomiskt bistånd.

I de kontoutdrag som lämnats in inför nämndens prövning finns en första insättning den 26 mars 2015 med texten ”CSN RETROAKTIVT”

om 6 300 kr, vilket exakt motsvarar sex månaders studiebidrag om 1 050 kr. Den 17 april 2015 finns en insättning med texten ”BANKEN VIA TELEFON” och beloppet 5 985 kr, vilket exakt motsvarar sju månaders extra tillägg om 855 kr. Enligt kammarrätten är det sannolikt att dessa insättningar är vad som betalats ut i studiebidrag respektive extra tillägg retroaktivt från CSN. Insättningarna om 855 kr på sparkontot den 30 april respektive 29 maj 2015 får på samma sätt antas utgöra extra tillägg, medan det framgår av utdragen att övriga överföringar om 855 kr endast är egna omdisponeringar. Av 11 kap. 11 § CSN:s föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp framgår att studiehjälp betalas ut månadsvis i efterskott den sista bankdagen varje månad eller annars så snart det är möjligt. Eftersom det således finns en utbetalning den 30 april för april månad måste den nämnda utbetalningen den 17 april om 5 985 kr avse sju månaders extra tillägg bakåt i tiden från och med mars månad 2015. Det innebär att E.S. erhållit extra tillägg perioden september 2014 – maj 2015, sammanlagt nio månader.

Sammanfattningsvis får E.S. anses ha gjort sannolikt att han sparat nio månaders extra tillägg, motsvarande 7 695 kr. Detta belopp ska i enlighet med det ovan sagda undantas behovsprövningen och alltså frånräknas de inkomster som nämnden tagit upp i normberäkningen.

Han ska därför beviljas ytterligare 7 695 kr i försörjningsstöd. Detta belopp är lägre än det förvaltningsrätten beslutat och överklagandet ska därmed delvis bifallas. – Kammarrätten ändrar socialnämndens beslut och förvaltningsrättens dom och bestämmer att E.S. ska beviljas försörjningsstöd för perioden den 21 juni – den 31 juli 2015, förutom av socialnämnden bestämda 468 kr, med ytterligare 7 695 kr.