

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
342–344-16

meddelad i Stockholm den 14 juni 2017

KLAGANDE
AA

MOTPART
Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun

Ombud: Vice stadsjurist Hans Altsjö
Stadsledningskontoret
105 35 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Stockholms dom den 17 december 2015 i mål nr 6439–6441-15

SAKEN
Bistånd enligt socialtjänstlagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Med delvis bifall till överklagandet upphäver Högsta förvaltningsdomstolen underinstansernas avgöranden såvitt avser bistånd för augusti månad 2014 och visar målen i den delen åter till Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för ny handläggning i enlighet med detta avgörande.

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 social-

Dok.Id 177059

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
342–344-16

nämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skäligen levnadsnivå.

Vid bedömningen av om en person själv kan tillgodose sina behov beaktas bl.a. personens inkomster och tillgångar. För att bedöma vilka behov en person har för sin försörjning fastställs årligen en riksnorm. När beslut om försörjningsstöd ska prövas jämförs varje månad om inkomsterna och tillgångarna täcker riksnormen och vissa andra kostnader, bl.a. för boendet. Ett belopp från en månad som överstiger riksnormen, s.k. normöverskott, behandlas i vissa fall som en inkomst nästa månad.

AA blev arbetslös i januari 2014. Inför mars månad samma år hade han på grund av löneutbetalningar i januari och februari tillgångar på mer än 40 000 kr. Efter att hans syster begärde betalning av en skuld betalade han den 10 mars ett belopp om 36 500 kr till henne. Senare i mars ansökte han om ekonomiskt bistånd för april men fick avslag. Han ansökte om bistånd även inför maj och juni men fick också då avslag på ansökan.

I juli 2014 ansökte AA om bl.a. försörjningsstöd för juli och augusti. Stadsdelsnämnden avslog ansökan med motiveringen att behovet kunde tillgodoses genom egna inkomster eftersom ett normöverskott om mer än 30 000 kr förelåg. Nämnden ifrågasatte inte AAs uppgifter om regleringen av skulden och att han inte längre förfogade över de aktuella medlen. Den ansåg dock att de medel som han hade haft innan han betalade skulden skulle räknas med som inkomst vid prövningen av rätten till bistånd även i juli och augusti, eftersom hänsyn inte tas till återbetalning av privata skulder och han vid återbetalningen i mars hade haft anledning att förutsätta att hans kommande inkomster inte skulle täcka hans försörjning.

AA överklagade till förvaltningsrätten, som inte fann skäl att ifrågasätta nämndens normberäkningar. Förvaltningsrätten framhöll att rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen inte är villkorlös, utan förutsätter att den enskilde efter egen förmåga bidrar till sin försörjning och att det av detta följer att den som

Mål nr
342–344-16

ansöker om bistånd har ett visst ansvar för sin ekonomiska situation. Det normöverskott som AA hade haft i mars var han inte tvungen att förbruka och det skulle inte ha medfört allvarliga sociala konsekvenser för honom att inte betala skulden till systemen. Han ansågs därför kunna tillgodose sina behov med egna medel och hade därmed inte rätt till bistånd.

Kammarrätten, som genom den nu överklagade domen avslag AAs överklagande, fann att det finns ett visst utrymme för att vid biståndsberäkningen ta hänsyn till inkomster som har förvärvats och förbrukats före ansökningstillfället. Kammarrätten konstaterade att ett tidigare normöverskott dock inte kan beaktas för en obegränsad tid efter det att medlen har förbrukats. Mot bakgrund av att det var ett stort belopp och omständigheterna i målet i övrigt ansåg kammarrätten att nämnden även vid beräkningen av ekonomiskt bistånd för juli och augusti månad hade haft fog för att beakta det aktuella överskottet.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att det sökta biståndet ska beviljas och anför bl.a. följande. Huvudregeln som slås fast i rättsfallet RÅ 1994 ref. 50 är att sökanden inte är skyldig att planera sin ekonomi innan behovet av bistånd uppstår. Avgörande är om det vid tidpunkten för beslutet om bistånd fanns faktiska medel. Vid tiden för ansökan fanns inte något normöverskott. Han var tvungen att infria skuldebrevet och betala skulden till sin syster. Utgången i rättsfallet RÅ 1997 ref. 2, där en studerande ansågs ha varit skyldig att planera sin ekonomi för två månader framåt, generaliseras alltför mycket och det är endast under mycket speciella omständigheter som en biståndssökande är skyldig att planera sin ekonomi. Han har sedan kammarrättens avgörande tvingats att låna pengar för att klara sin försörjning.

Nämnden anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. När AA betalade skulden hade hans anställning redan upphört. Han hade alltså kännedom om att de inkomster som han framöver kunde förvänta sig var inkomster från arbetslöshetskassan, dvs. inte lön på samma nivå som under den period han

arbetat. Han hade mot denna bakgrund en skyldighet att planera sin ekonomi för att klara sin försörjning. När han återbetalade skulden fanns pengarna på hans bankkonto och han kunde fritt förfoga över dem. Att i den situationen betala en privat skuld om 36 500 kr kan inte vara att planera sin ekonomi.

Socialstyrelsen, som har avgett yttrande i målen, anför bl.a. följande. I målen är det fråga om huruvida ett belopp ska beaktas fyra respektive fem månader efter det att medlen har förbrukats. Hur långt framåt en enskild ska förväntas att planera sin ekonomi beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Omständigheter som kan påverka är t.ex. den enskildes kännedom om sina framtida inkomster, den enskildes förmåga att planera och möjlighet att få inkomst från anställning igen samt beloppets relativa storlek. Det finns inget i målen som visar att AA varit förhindrad att planera sin ekonomi. Med hänsyn till omständigheterna i målen framstår det som rimligt med en planering som sträcker sig så långt som fem månader framåt i tiden. Nämnden har därför haft fog för att beakta beloppet vid de aktuella normberäkningarna.

Sveriges Kommuner och Landsting, som har avgett yttrande i målen, anför bl.a. följande. Nämnden har haft fog för att räkna med det aktuella beloppet vid bedömningen av om rätt till ekonomiskt bistånd initialt förelåg. Mot bakgrund av beloppets storlek, att klaganden haft viss inkomst via arbetslöshetskassan samt den tid om knappt sex månader som förflutit sedan det ursprungliga överskottet och nu aktuella ansökningar om ekonomiskt bistånd har nämnden även haft fog för att ta med normöverskottet vid biståndsberäkningen för juli och augusti 2014.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målen

Frågan i målen är under hur lång tid som redan förbrukade medel ska kunna påverka den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Rättslig reglering m.m.

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. Enligt fjärde stycket ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

I 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen anges att försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för livsmedel, kläder, telefon m.m. Enligt styckets andra punkt utgår försörjningsstöd även för bl.a. boende, hushållsel och hemförsäkring.

Skäliga kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 ska enligt paragrafens andra stycke beräknas i enlighet med en för hela riket gällande norm (riksnorm) som beslutas av regeringen. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

När det gäller kostnader för boende m.m. enligt 4 kap. 3 § första stycket 2 ersätts de faktiska kostnaderna om de är skäliga. Bistånd för sådant som inte avser försörjningsstöd, dvs. för livsföringen i övrigt, utgår efter en behovsprövning i det enskilda fallet (prop. 1979/80:1, del A, s. 202 och prop. 2000/01:80 s. 91 f.).

Riksnormen bestäms av regeringen i socialtjänstförordningen (2001:937). Där anges vilka belopp som olika typer av hushåll bör ha tillgång till för att anses uppnå en skälig levnadsnivå.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*Om biståndsprövningen i allmänhet*

Författningsregleringen av hur prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd ska gå till i praktiken är inte heltäckande. I hög grad vilar socialnämndernas beräkningar därför på rättspraxis i fråga om vilka hänsyn som kan tas, på riktlinjer som har getts ut av Socialstyrelsen och på kommunernas egna rutiner.

I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd anges att när socialnämnden gör en bedömning av om den enskilde kan tillgodose sina behov genom egna tillgångar bör nämnden endast beakta sådana tillgångar som den enskilde faktiskt kan förfoga över eller få tillgång till. Vidare anges att socialnämnden bör räkna med hushållets samtliga faktiska inkomster och att inkomster som den enskilde inte kan förfoga över inte ska tas med. I regel bör ekonomiskt bistånd beräknas utifrån de inkomster som hushållet hade kalendermånaden före den månad som beräkningen avser. Inkomster som hushållet har fått tidigare bör i regel inte påverka beräkningen, om de inte var mycket höga eller avsedda för en viss längre tidsperiod, t.ex. ett avgångsvederlag. Enligt Socialstyrelsen bör nämnden kunna ställa större krav på ekonomisk planering på en person som har vetat om att den egna inkomsten kommer att upphöra och som tidigare har mottagit ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1 s. 16 och 20).

När socialnämnden prövar en ansökan om försörjningsstöd sker inledningsvis en utredning av hushållets ekonomi och möjligheterna att tillgodose behovet på annat sätt. Därefter beräknas hushållets behov av bistånd genom att riksnormen läggs ihop med skäliga kostnader för boende, hushållsel m.m. Sedan dras detta belopp från hushållets inkomster. Resultatet blir hushållets nettobehov av försörjningsstöd. Är resultatet negativt innebär det normalt en rätt till bistånd med mellanskillnaden för att den enskilde ska anses vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Om resultatet däremot är positivt uppstår ett normöverskott.

Ett sådant överskott kan föras över till prövningen av rätten till bistånd nästa månad på så sätt att normöverskottet räknas som en inkomst för den senare månaden. Detta sker med hänvisning till att den enskilde har ett eget ansvar att planera sin ekonomi så att behovet av bistånd minimeras (RÅ 1994 ref. 50). Ett normöverskott kan ibland föras vidare under en tid av flera månader, ett s.k. rullande normöverskott.

Tillämpningen av rullande normöverskott kan leda till att en person nekas ekonomiskt bistånd trots att han eller hon rent faktiskt saknar medel för sin försörjning upp till en skälig levnadsnivå. Om detta medför att den enskilde så gott som helt saknar medel kan han eller hon med tillämpning av 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen få s.k. nödbistånd (RÅ 1995 ref. 56).

Hur bistandsprövningen har skett i detta fall

Av nämndens biståndsberäkningar framgår att AA under den aktuella perioden hade månatlig arbetslöshetsersättning om 7 000–11 000 kr. Hans utgifter för hyra, försäkring och el uppgick till cirka 7 000 kr i månaden. Om han inte hade haft några andra inkomster eller tillgångar hade han därför, med tillämpning av det ovan beskrivna systemet för beräkning av rätten till bistånd, vissa månader haft rätt till bistånd med cirka 4 000 kr och andra månader saknat sådan rätt eller haft rätt endast till ett mindre belopp.

AA hade dock i mars 2014 förbrukat 36 500 kr av sina bankmedel genom att betala en skuld. Vid den första biståndsprövningen för april 2014 räknades de förbrukade medlen som en inkomst för honom och det konstaterades att han, med sin arbetslöshetsersättning, hade ett normöverskott på över 40 000 kr. Han ansågs därför inte ha rätt till ekonomiskt bistånd den månaden. Därefter har detta normöverskott fortsättningsvis räknats med vid samtliga prövningar under perioden fram till och med augusti 2014.

Den enskildes ansvar för att planera sin ekonomi

I 1 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen hänvisas till att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser. En förutsättning för rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § är vidare att den sökande inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt.

Det egna ansvaret betonas också i förarbetena (prop. 2000/01:80 s. 93 f.). Där anges att försörjningsstödet av ett yttersta skyddsnät för den som inte själv kan tillgodose sina behov kvarstår. I uttrycket ”inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt” ligger bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är skyldig att söka arbete. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga.

När det särskilt gäller ansvaret för att planera sin ekonomi framgår av rättsfallet RÅ 1994 ref. 50 att det, för personer som fortlöpande tar emot bistånd, inte sällan är motiverat att låta ett överskott som uppkommer i förhållande till normen en viss månad avräknas mot det bistånd som ska utgå för nästföljande månad. Av sådana personer kan också krävas att de sätter av en del av biståndet för att kunna betala framtida större utgifter. Samma krav på ekonomisk planering kan dock enligt rättsfallet inte ställas när det är fråga om en nyansökan, dvs. en ansökan från någon som inte tidigare – eller i vart fall inte under tiden närmast före ansökan – har uppburit ekonomiskt bistånd. I en sådan situation finns det normalt inte anledning att vid biståndsberäkningen ta hänsyn till inkomster som har förvärvats och förbrukats före ansökningstillfället.

Av praxis framgår dock att socialnämnden även vid en nyansökan i vissa fall kan ta hänsyn till inkomster före ansökningstillfället. Rättsfallet RÅ 1997 ref. 2 gällde en studerande som i samband med att studierna avslutades ansökte om ekonomiskt bistånd. Högsta förvaltningsdomstolen fann att eftersom den

Mål nr
342–344-16

sökande hade haft anledning att räkna med att han efter studiernas avslutande kunde komma att sakna medel för sin försörjning så hade det ålegat honom att planera sin ekonomi så att han kunnat spara en del av sina tidigare inkomster. Socialnämnden ansågs därför ha haft fog för att räkna med inkomster som han uppburit månaden före ansökan vid prövningen av rätt till bistånd för den månad som ansökningen gjordes och för den efterföljande månaden.

De situationer där det enligt praxis kan bli aktuellt att beakta redan förbrukade medel vid biståndsbedömningen har det gemensamt att den enskilde kunnat förutse att hans eller hennes ekonomi inom en nära framtid kunde komma att bli mycket ansträngd. Han eller hon har därför haft en skyldighet att planera sin ekonomi så att behov av ekonomiskt bistånd så långt möjligt undviks eller åtminstone skjuts på framtiden. De nu aktuella målen gäller under hur lång tid som sådana förbrukade medel ska tillåtas fortsätta att påverka bedömningen.

Att ett tidigare normöverskott alls beaktas har sin grund i synsättet att rätten till ekonomiskt bistånd utgör ett yttersta skyddsnät och att det ankommer på den enskilde att göra vad han eller hon förmår för att själv tillgodose sina behov. Samtidigt är utgångspunkten i socialtjänstlagen och därtill anknuten rättspraxis, liksom i lagens förarbeten och i Socialstyrelsens allmänna råd, att det är den enskildes faktiska tillgångar och behov som ska utgöra underlag för bedömningen av om rätt till bistånd föreligger. Om hänsyn till ett tidigare normöverskott leder till att den enskilde så gott som helt saknar medel kan som nämnts ett akut behov i och för sig tillgodoses genom nödbistånd. Det kan dock inte anses vara förenligt med socialtjänstlagens syfte att på grund av ett tidigare normöverskott låta en situation där den enskilde är hänvisad enbart till sådant bistånd bestå mera långvarigt. Även i det fallet att den enskilde har vissa medel till sitt förfogande bör det finnas en gräns för hur länge han eller hon måste leva på en nivå som inte anses vara skälig.

Det är således tydligt att redan förbrukade medel inte kan räknas med vid en biståndsprövning som sker långt senare. Någon generell regel för under hur lång tid förbrukade medel kan beaktas som är tillämplig i alla situationer kan

Mål nr
342–344-16

knappast läggas fast, utan en bedömning i det enskilda fallet måste ske. Om socialtjänstlagens karaktär av social rättighetslagstiftning ska kunna upprätthållas kan det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening dock endast under speciella omständigheter komma i fråga att beakta redan förbrukade medel under längre tid än tre månader.

Bedömningen i detta fall

Med hänsyn till beloppets storlek och att AA hade viss inkomst från arbetslöshetskassan fanns det i detta fall fog för nämnden att beakta de förbrukade medlen under ytterligare någon kortare tid utöver de tre månader som normalt bör gälla som gräns. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i målen finner Högsta förvaltningsdomstolen dock att nämnden i vart fall vid prövningen avseende augusti inte längre borde ha räknat med de i mars förbrukade medlen.

Överklagandet ska därmed bifallas delvis och målen såvitt avser bistånd för augusti månad 2014 visas åter till Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för handläggning i enlighet med detta avgörande.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Kristina Ståhl, Thomas Bull (skiljaktig mening) och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Naomi Zemack.

Mål nr
342–344-16

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 27 oktober 2014 i mål nr 16815-14, 19557-14 och 20075-14
Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms stads beslut 2014-07-07, 2014-08-01 och 2014-08-18

Justitierådet Bull är skiljaktig och anför följande.

Socialtjänstlagens reglering av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § anger inte något konkret om vilka faktorer som ska beaktas eller hur detta ska göras när en enskild söker bistånd. Det enda som framgår är att den enskilde inte ska kunna försörja sig själv eller annars tillgodose sina behov på egen hand för att en rätt till bistånd ska föreligga. Närmast ger bestämmelsen uttryck för att det är en bedömning av den sökandes konkreta situation vid ansökningstillfället som ska göras. Detta är också den huvudregel som Högsta förvaltningsdomstolen slagit fast i rättsfallet RÅ 1994 ref. 50.

Från denna huvudregel har dock två undantag kommit att etableras i rättspraxis. Dels i samma rättsfall gällande situationer där någon löpande uppbär bistånd, dels den i RÅ 1997 ref. 2 berörda situationen att nysökande som haft anledning att räkna med att inte kunna försörja sig ska planera sin ekonomi så att de kan spara en del av sina tidigare inkomster. I det fallet gällde det en kortare period om två månader tillbaka i tiden. Frågan i nu aktuella mål är om även en längre tid kan beaktas och i så fall hur lång en sådan period kan tillåtas vara.

Majoriteten menar att tre månader är en acceptabel tid för sådana tillbakablickande hänsyn och öppnar för att det i vissa fall även kan vara godtagbart med en något längre tid än så. Jag är av en annan mening och vill här lyfta fram eller förtydliga de faktorer som fått mig att komma till en annan slutsats.

Det är med hänvisning till den enskildes ansvar för att planera sin ekonomi som Högsta förvaltningsdomstolen i de angivna rättsfallen funnit det rimligt att göra avsteg från huvudregeln om att det är förhållandena vid tiden för ansökan som ska beaktas vid behovsprövningen enligt socialtjänstlagen. Nu är dock socialtjänstlagens reglering inte så tydlig när det gäller vad detta egna ansvar

Mål nr
342–344-16

konkret innebär. I förarbetena betonas visserligen ansvaret, men de exempel som ges avser vilka krav som kan ställas på enskilda att göra allt de förmår för att bryta sitt beroende av bistånd och i stället klara sig själva. Kravet på eget ansvarstagande exemplifieras genom sådant som den enskildes förmåga att ta arbete, genomgå rehabilitering eller på annat sätt förstärka sina möjligheter att försörja sig själv (se t.ex. prop. 1996/97:124 s. 72 och 75 ff. och prop. 2000/01:80 s. 93 f.).

Vidare kan konstateras att socialtjänstlagen alltsedan 1980 års lag präglats av en människosyn som medför att socialtjänsten ska vägledas av principer om helhetssyn, frivillighet, det förebyggande perspektivet och att den enskildes egna resurser ska tas till vara. Frivillighet, flexibilitet och självbestämmande ska känneteckna verksamheten, utan att för den skull leda till kravlöshet avseende hur en svår social situation ska kunna lösas. Denna inriktning, som även gäller den nya socialtjänstlagen, står i viss kontrast till tidigare socialvård, som var mer auktoritär och kontrollerande samt hade moraliserande inslag (se prop. 1979/80:1, del A, s. 210 f. och prop. 2000/01:80 s. 81).

Av det ovan redovisade materialet drar jag slutsatsen att det inte finns särskilt starkt stöd i socialtjänstlagens ordalydelse, dess förarbeten eller dess principiella utgångspunkter för att överhuvudtaget beakta förbrukade medel vid en behovsprövning för att avgöra om rätt till bistånd föreligger. Huvudregeln skulle således kunna vara den enda regeln. Högsta förvaltningsdomstolen har dock ansett att det finns ett sådant utrymme om åtminstone två månader och det är därför en utgångspunkt vid prövningen av om det finns anledning att gå längre än så. Det kan också konstateras att utredningen i målet ger vid handen att det i många kommuner sedan länge är praxis att förhållandena under perioder om tre månader tillbaka i tiden, eller längre än så, beaktas när någon söker bistånd.

Enligt min uppfattning finns flera skäl för att göra en restriktiv tolkning av den enskildes ansvar i de här aktuella situationerna och därmed av hur länge som förhållanden som redan inträffat bör kunna beaktas vid biståndsprövningen. För det första saknas som ovan framgått fasta hållpunkter i både lagstiftning och förarbeten för om och hur förbrukade medel ska beaktas vid biståndsprövningen. För det andra utgör bristen på sådant normativt underlag ett skäl i sig för att inte

Mål nr
342–344-16

genom ytterligare rättspraxis förändra rättsläget utan ett klart påkallat behov. Något sådant behov finns enligt min mening inte. För det tredje utgör 1997 års avgörande ett undantag från en klar huvudregel och ett sådant undantag bör tolkas restriktivt, inte minst om det tillkommit genom rättspraxis och utgör en begränsning av en rättighetslagstiftnings materiella innebörd. För det fjärde utgör beaktandet av förbrukade medel i praktiken en slags sanktion för oansvarigt beteende snarare än en framåtsyftande åtgärd, något som är svårförenligt med socialtjänstlagens grundvärderingar. Ju längre tid medlen beaktas, desto mer förstärks denna närmast bestraffande karaktär. För det femte kan det tyckas tveksamt att utsträcka den period som en enskild kan tvingas klara sig under vad som utgör skälig levnadsnivå längre än två månader. Visserligen utgår s.k. nödbistånd enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen för den som akut hamnar i behov av stöd, men en period som är längre än två månader kan knappast anses vara ”tillfällig” eller ”akut” och den typen av bistånd är därmed inte lämpligt i dessa situationer. För enskilda som inte är helt utan medel under denna tid så innebär tillämpningen att de kan hamna i en ”gråzon” mellan nöd och skälig levnadsnivå som inte förutsetts av lagstiftaren och som synes svår att förena med regleringens syfte. För det sjätte så innebär en tillämpning som godtar rullande överskott utan att ange en klar gräns en osäkerhet och risk för olikbehandling som inte är lämplig i en social rättighetslagstiftning. Att rätten till bistånd i övrigt innefattar ett flertal bedömningar och tillämpningssvårigheter är enligt min uppfattning inget skäl mot att åtminstone här försöka dra en mera skarp gräns för att öka förutsebarheten. För det sjunde, och sista, vill jag framhålla det önskvärda i att myndigheters beslut handlar om reella förhållanden och inte fiktiva konstruktioner. Det juridiska beslutsfattandet har i viss utsträckning behov av fiktioner och presumtioner, såsom en lagstiftarens enhetliga vilja eller att begrepp används på samma sätt i samma lag, men i alla fall där det går bör realiteter styra rättstillämpningen. De ”rullande normöverskotten” i här aktuella fall är fiktioner som inte behövs för beslutsfattandet i sig och som leder till att myndigheternas beslut upplevs som svårbegripliga och verklighetsfrämmande för de enskilda. De bör därför avvaras i möjligaste mån.

Allt sammantaget menar jag alltså att det finns starka skäl för att inte beakta förbrukade medel för en längre tid än de två månader före ansökningstillfället som Högsta förvaltningsdomstolen fann vara motiverat i RÅ 1997 ref. 2. Det förhållandet att många kommuner under lång tid kan ha gjort sina biståndsprövningar utifrån uppfattningen att de haft ett större utrymme för sådana hänsynstaganden föranleder inte någon annan bedömning.

AA betalade en skuld på 36 500 kr i mars 2014 och därefter räknades dessa medel med vid prövningen av hans rätt till bistånd under tiden från april till och med augusti. Enligt min uppfattning borde emellertid socialnämnden inte ha räknat med det ”rullande normöverskottet” för en längre tid än två månader och skulle därför vid prövningen av AAs rätt till bistånd för juli och augusti månad inte ha beaktat det utan prövat hans ansökan utifrån då rådande faktiska förhållanden. Överklagandet borde därmed enligt min mening ha bifallits helt.