

Fråga om socialnämndens handläggning av ett ärende angående bistånd när den enskilde var psykiskt funktionshindrad och inte ville ha kontakt med socialtjänsten

AA är född år 1961 och bor sedan hösten 1994 hemma hos sin far, BB, och sin styvmor. Enligt uppgift från AA:s anhöriga var han psykiskt sjuk och bidrog därför inte till sin försörjning vilket ledde till att familjens ekonomi var ansträngd. Sedan anhöriga kontaktat socialnämnden bidrog den till AA:s försörjning från den 18 oktober 1996 till årsskiftet 1997/98.

Den 12 januari 1998 upplyste socialnämnden BB om att ärendet hade avslutats eftersom AA inte hade kommit till socialförvaltningen på utsatt tid. AA hade skriftligen undanbett sig all kontakt med socialförvaltningen. Sedan anhöriga på nytt kontaktat socialförvaltningen beviljades AA försörjningsstöd under ytterligare två månader. Efter det att anhöriga till AA ifrågasatt bl. a. varför det ekonomiska biståndet hade upphört meddelade socialnämnden i juni 1998 BB per brev att den för närvarande inte kunde göra mer i ärendet och att AA måste göra en ansökan om socialbidrag för att det skulle kunna utbetalas. Socialnämndens beslut att inte längre betala ut bistånd överklagades av BB till länsrätten.

I en anmälan till JO klagade CC, som är son till BB, på Socialnämnden i Kristianstads kommun. Klagomålen avsåg att nämnden under lång tid underlåtit att vidarebefordra överklagandet till länsrätten, att överklagandet inte hade diarieförts och att nämnden upphört att betala ut bidrag till BB utan att något skriftligt besked med motivering hade givits.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Kristianstads kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade ett yttrande upprättat av enhetschefen DD vid socialförvaltningen som sitt remissvar. I yttrandet anfördes följande.

Hösten 1996 ansökte anhöriga till AA om ekonomiskt stöd till försörjning med anledning av att AA, som lider av psykisk sjukdom, sedan några år tillbaka bodde i föräldrahemmet och saknade inkomst. Hembesök gjordes 961016 och då handläggaren sammanträffade med AA:s fader och dennes hustru, som hittills försörjt sonen. Hon uppfattade fadern BB, trots att ingen formell fullmakt förelåg, som ombud för AA.

Handläggaren gjorde bedömningen att det förelåg ett hjälpbehov och beviljade AA ekonomiskt bistånd första gången 961018, vilket utbetalades till fadern, då han skötte AA:s ekonomiska angelägenheter. Socialförvaltningen gjorde också bedömningen att han, under de omständigheter som rådde, gjorde det på ett för AA bra sätt.

Handläggaren var dock helt klar över att den grundläggande orsaken till den uppkomna situationen, var AA:s psykiska sjukdom. Han skulle troligen kunna få någon form av ersättning genom försäkringskassan och socialbidraget sågs som en lösning att hjälpa till i ett övergångsskede. För att få till stånd en kontakt med psykiatrisk sjukvård/försäkringskassa och på sikt få igång en ersättning från försäkringskassan grundad på sjukdomen, var också handläggaren i kontakt med läkare på vårdcentralen. Efter ett tag visade det sig att denne misslyckades att etablera någon kontakt med AA.

Utbetalningarna av socialbidrag pågick i obruten följd t o m årsskiftet 97/98. Förhoppningen från socialförvaltningens sida var att någon närstående under tiden skulle nå bättre framgång än myndighetspersoner, att motivera AA till att söka hjälp både ekonomiskt och i form av sjukvård.

I samband med ett handläggarebyte på socialförvaltningen i januari 1998, skulle en uppföljning av ärendet göras och AA kallades till ett möte. Han kom ej till mötet, varför ärendet avslutades i brist på beslutsunderlag. Detta meddelades fadern BB per telefon den 980112. I efterskott har emellertid bistånd utgått också för perioden 980116- -0315. Detta för att försöka koppla in en ny resurs som socialförvaltningen förfogar över och som arbetar med psykiskt sjuka. Även detta misslyckades.

BEMÖTANDE AV DE PUNKTER CC BEGÄRT NÄRMARE GRANSKNING AV ANG. SOCIALNÄMNDENS I KRISTIANSTADS KOMMUNS AGERANDE

Vägran att vidareförmedla BB:s överklagan till Länsrätten i Skåne län.

Överklagan inkom 980716. Enligt praxis tittade socialnämnden ännu en gång över ärendet för att ompröva beslutet och om möjligt ändra det i en för den sökande positiv riktning. Bl.a. träffade vi BB för att diskutera att han genom en fullmakt från sonen formellt skulle kunna bli ombud för honom. Efter en tid meddelade BB oss att försöket att få AA att skriva på en fullmakt misslyckats. Beslutet om avslag kvarstod alltså, men genom ett beklagligt misstag skickades sedan överklagan ej vidare till länsrätten. Detta gjordes först 990104, efter det att CC varit i kontakt med socialförvaltningen.

Underlåta att informera BB om att socialnämnden ej skickade överklagan vidare till länsrätten.
Se föregående redogörelse!

- Inte diarieföra en överklagan med hänvisning till att denna berör en personakt.

Handlingar som hör till enskilda personakt behöver inte registreras, vilket framgår av 5 § sekretessförordningen (1980:657).

- Sluta betala ut ett bidrag såsom skedde vid årsskiftet 97/98 utan att avge ett skriftligt besked med motivering.

BB meddelades per telefon, således muntligt, den 980112, att biståndet avslutades. Socialnämnden ansåg sig sakna beslutsunderlag för vidare utbetalningar, eftersom våra försök att komma i kontakt med AA misslyckats. BB uttryckte vid detta tillfälle inte önskemål om att erhålla beslutet i skriftlig form (FvL § 21).

Socialnämnden i Kristianstads kommun beklagar således misstaget, att ej inom rimlig handläggningstid vidarebefordra besvärsskrivelsen till Länsrätten i Skåne län. I övrigt anser vi oss ha följt gällande lagstiftning.

CC yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade kompletterande upplysningar från 1:e socialsekreteraren EE vid socialförvaltningen i Kristianstads kommun. JO tog del av

socialförvaltningens akter rörande FF och BB för tiden fram till den 20 december 1999 och Länsrättens i Skåne län beslut den 10 februari 1999 i mål nr 55-99E.

I ett beslut den 14 november 2000 anförde *JO André* följande.

Handläggningen av biståndsärendet m.m.

Enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§ SoL. Som framgår av bestämmelsen har den enskilde i första hand ansvaret för sin försörjning. Detta innebär t.ex. att om han saknar arbete för att kunna försörja sig, skall han i princip stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt försöka få ett arbete för att ha rätt till bistånd. Undantag från kravet att den enskilde skall söka arbete för att på så sätt kunna försörja sig och sin familj gäller bl.a. om den enskilde på grund av sjukdom inte kan arbeta.

Som regel utges bistånd efter det att den enskilde själv har vänt sig till nämnden för att söka om sådan hjälp. Det förekommer även att en utomstående vänder sig till nämnden för att göra den uppmärksam på att någon kan vara i behov av bistånd. I ett sådant fall har nämnden ofta anledning att kontakta den som eventuellt behöver insatser från socialtjänsten för att klarlägga saken. Om den enskilde därvid avvisar nämndens erbjudande om hjälp är nämnden i princip förhindrad att vidta någon ytterligare åtgärd. Jag bortser härvid från fall då det kan föreligga skäl för tvångsåtgärder enligt t.ex. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Jag vill i sammanhanget erinra om det särskilda ansvar som socialnämnden har för personer med psykiska funktionshinder enligt 21 och 21 a §§ SoL. I nämndens ansvar enligt de reglerna ligger bl.a. att genom uppsökande verksamhet motivera en enskild som behöver hjälp att ta emot sådan.

Såvitt framgår av utredningen i ärendet här finns det skäl att anta att AA hade ett sådant psykiskt funktionshinder att han inte kunde försörja sig genom eget arbete. Han hade därför i princip rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning. Nämnden hade också under en längre tid utgett ekonomiskt bistånd avseende AA:s försörjning. Ersättningen hade betalats ut till AA:s far BB. Det synes föreligga olika uppfattningar om vem som hade beviljats biståndet, BB eller AA. Nämnden har anfört att BB ansetts vara ombud för AA men att det varit AA som beviljats biståndet.

Utredningen ger vid handen att det förhåller sig så som nämnden beskrivit i sitt yttrande. Däremot har jag förståelse för att BB har kunnat uppfatta situationen på så sätt som han beskrivit. Det kan i efterhand ifrågasättas om förvaltningen måhända borde ha lämnat tydligare information till BB om att det varit AA som beviljats biståndet men att biståndet av andra skäl betalades ut till BB. Omständigheterna är dock inte sådana att det förefaller möjligt att nu i detalj utreda vilka diskussioner som fördes mellan BB och handläggaren när AA beviljades biståndet första gången eller om frågan diskuterades senare under ärendets handläggning.

I samband med att handläggningen övertogs av en annan handläggare vid socialförvaltningen uppkom fråga om AA:s rätt till fortsatt bistånd. AA medverkade dock inte vid utredningen och ärendet avslutades. BB underrättades i efterhand om detta. Någon diskussion med BB fördes dock inte inför nämndens ställningstagande. Detta framstår naturligtvis som märkligt med hänsyn till att nämnden under en längre tid ansett att BB varit ombud för AA. Om nämnden funnit att BB inte längre kunde godkännas som ombud för AA, borde han i god tid ha underrättats härom så att han kunnat vidta olika åtgärder för att kunna bistå sin son vid dennes kontakt med socialförvaltningen.

När AA vägrade medverka vid utredningen och inte heller sökte om bistånd uppstod en inte helt okomplicerad situation. Det framstår som ostridigt att AA inte kunde erhålla arbete och därför inte kunde bidra till sin försörjning men att han vägrade söka bistånd. Det kan naturligtvis diskuteras om AA borde få sin försörjning ordnad på annat sätt än genom bistånd enligt socialtjänstlagen, t.ex. genom någon förmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Eftersom AA vägrade att diskutera den saken med socialförvaltningen var det dock, åtminstone för tillfället, inte någon framkomlig väg. Resultatet blev att AA ställdes utan hjälp från socialtjänsten. Mot bakgrund av kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd de behöver var den situationen naturligtvis inte tillfredsställande. Enligt vad jag nyss anfört kan jag dock inte finna att socialnämnden kan anses ha handlat formellt fel när nämnden underlät att fortsätta utge bistånd till AA eftersom denne tillbakavisade nämndens erbjudande om bistånd.

Med hänsyn till AA:s agerande vill jag erinra om bestämmelsen i 42 § andra stycket socialtjänstförordningen (1981:750) där det sägs bl.a. att nämnden till överförmyndaren skall anmäla om nämnden finner att god man eller förvaltare enligt föräldrabalken bör förordnas för någon. Enligt en fråga från förvaltningen inhämtad uppgift har man haft kontakt med överförmyndaren i ärendet. Någon dokumentation av de kontakterna finns inte i akten och det är därför oklart vilka uppgifter som lämnades till överförmyndaren. Avsaknaden av dokumentation i denna del är en uppenbar brist i ärendet. Det är inte möjligt för mig att på grundval av utredningen uttala mig om huruvida det fanns skäl att förordna god man för AA. Omständigheterna var dock sådana att mycket talar för att en formell anmälan till överförmyndaren borde ha gjorts.

Utredningen ger vid handen att nämnden inte hade några kontakter med AA sedan biståndsärendet hade avslutats. Jag har ovan pekat på det ansvar som socialnämnden har för personer med psykiska funktionshinder. Även med beaktande av AA:s negativa inställning gentemot socialtjänsten anser jag att socialnämnden brustit i sin skyldighet enligt SoL att bedriva uppsökande verksamhet. Nämnden borde enligt min mening ha tillsett att en kontinuerlig kontakt upprätthölls med AA och att erforderliga insatser vidtogs i syfte att motivera AA att ta emot stöd och hjälp.

BB överklagade nämndens beslut att inte längre betala ut bistånd till länsrätten. Jag behandlar nämndens hantering av överklagandeskriften nedan. I sitt beslut den 10

februari 1999 i mål nr 55-99E avvisade länsrätten överklagandet och anförde bl.a. följande. Socialnämndens beslut att inte längre betala ut bistånd till AA har inte föregåtts av någon ansökan om bistånd. Beslutet innebär däremot en information om vad som förutsätts för att en fråga om fortsatt bistånd skall kunna prövas. Socialnämndens beslut är inte av den art att det kan överklagas enligt 73 § socialtjänstlagen.

Utgången i länsrätten bör inte ha kommit som någon överraskning för nämnden. Jag vill därför ifrågasätta om inte nämnden måhända borde ha anmodat BB att själv ansöka om bistånd för de kostnader han hade för AA. Om nämnden ansett att sådant bistånd inte kunnat utgå hade nämnden haft att avslå ansökan. Jag vill här inte uttala mig om huruvida ansökan borde ha avslagits eller bifallits. Om nämnden hade avslagit ansökan om försörjningsstöd hade dock BB fått möjligheten att få frågan om sin rätt till bistånd prövad av domstol.

Socialnämndens handläggning av överklagandeskriften

Nämndens prövning i formellt hänseende av ett överklagande skall endast avse om det har kommit in i rätt tid. Övriga frågor, som t.ex. ett besluts överklagbarhet, ankommer det på länsrätten att pröva. Nämnden har alltså haft att hantera överklagandet i sedvanlig ordning.

Den tid som det tog innan överklagandeskriften överlämnades till länsrätten var uppenbarligen alltför lång. Nämnden kan därför inte undgå kritik i denna del.

Diarieföring av överklagandeskrift

För en allmän handling gäller enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, att den skall registreras om den innehåller uppgift som omfattas av sekretess. Regeringen får emellertid, om särskilda skäl föreligger, föreskriva undantag från registreringsplikten i fråga om handlingar av visst slag som förekommer i betydande omfattning. Ett sådant förordnande finns för socialnämnderna. I 5 § sekretessförordningen (1980:657) föreskrivs sålunda med stöd av 15 kap. 1 § SekrL bl.a. att socialnämnderna är befriade från registreringskyldigheten beträffande handlingar som hör till enskildas personakter. En överklagandeskrift rörande ett enskilt ärende är en sådan handling.