

Handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd

Bakgrund

AA, född 1957, bor tillsammans med sin mor, BB. I juni 2007 skadades AA allvarligt i en mopedolycka. Alltsedan han skrevs ut från sjukhuset efter olyckan har hans mor dagligen bistått honom med viss vård och hjälp. AA ansökte våren 2008 hos omsorgsförvaltningen i Kristianstads kommun om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i form av s.k. anhörigbidrag till modern.

Anmälningar

I anmälningar framförde BB och AA klagomål mot bl.a. Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun i anledning av handläggningen av AA:s ansökan om bistånd.

AA och BB framförde även klagomål mot viss sjukvårdspersonal inom Region Skåne, bl.a. en läkare vid psykiatriska kliniken på Centralsjukhuset i Kristianstad. De anförde bl.a. att läkaren hade skrivit ut AA alltför tidigt efter mopedolyckan.

Till anmälningarna och skrivelserna hade vissa handlingar fogats.

Utredning

Inledningsvis inhämtades Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds (HSAN) beslut den 12 mars 2008 i ärende dnr 2007/4470:B5.

Även vissa handlingar från Omsorgsförvaltningen i Kristianstads kommun inhämtades. Av dessa handlingar framgick att AA den 20 mars 2008 muntligen hade ansökt om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i form av s.k. anhörigbidrag och därmed uttryckt önskemål om att biståndet skulle ges från och med den tidpunkt då han kom hem från sjukhuset efter mopedolyckan.

Vidare framgick att omsorgsnämnden den 14 maj 2008 hade meddelat följande beslut.

AA beviljas bistånd enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen till hemtjänst innehållandes hjälp med personlig omsorg och hushållsinsatser motsvarande 27 timmar per vecka.

AA beviljas bistånd enligt 4 kap. 2 § Socialtjänstlagen med anhörigbidrag enligt nivå 2 med 2 392 kr per månad. Beslut gäller från och med 080514 till och med 090531. Vid förändrade förhållanden eller behov kan omprövning ske tidigare.

Till beslutet hade fogats en underrättelse om att beslutet kunde överklagas enligt förvaltningslagens bestämmelser.

Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande som särskilt skulle belysa följande frågor.

- Har nämnden tagit ställning till AA:s ansökan i dess helhet?
- Utformningen av beslutet; dvs. har AA beviljats både hemtjänst och anhörigbidrag?
- Är underrättelsen om AA:s möjlighet att klaga på beslutet korrekt utformad?

Som remissvar ingav nämnden ett yttrande som hade upprättats av förvaltningschefen CC och handläggaren DD. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Ärendet

Ansökan om anhörigbidrag inkom 080320 vid hembesök. Under hembesöket diskuterades flertalet möjligheter för ekonomisk ersättning från olika förvaltningar och myndigheter. Det framkom att AA och hans mor varit i kontakt med andra myndigheter samt med advokat för att få ekonomisk ersättning för den period som förflutit sedan AA skrevs ut från sjukhuset. Under hembesöket informerade handläggaren om vilka möjligheter till bistånd som omsorgsförvaltningen kunde bistå med och om möjligheten för AA att ansöka om anhörigbidrag, och det gavs information om att det inte finns någon retroaktivitet i omsorgsförvaltningens beslut. AA gör en ansökan om anhörigbidrag under hembesöket och den påföljande utredningen bygger på denna ansökan. Ansökan behandlades från och med detta datum och inte retroaktivt bakåt i tiden.

AA uttrycker att han vill att hans mamma ska få ekonomisk ersättning från den dagen då han blev utskriven från sjukhuset. Oklart om någon ansökan är inlämnad på andra myndigheter, men ansökan på omsorgsförvaltningen om anhörigbidrag sker först 080320. AA uttrycker även sin undran över att kommunen beviljat honom och inte hans mor ekonomisk ersättning. Personer som har ett av omsorgsförvaltningen bedömt stort behov av vård, omsorg eller insatser kan beviljas anhörigbidrag. Detta bidrag gör det möjligt för vårdtagaren att själv välja vem han eller hon vill ersätta för hjälpinsatser som i annat fall omsorgsförvaltningens personal skulle ha givit. Det står den enskilde fritt att välja vårdgivare. Bidraget ersätter således hemtjänst eller är ett komplement till hemtjänst. Hemtjänst enbart med samma beslutade tim är alltid ett alternativ i stället för ersättning som presenteras den sökande. Se bilaga. (*Bilagan har här uteslutits; JO:s anm.*)

JO önskar att nämnden tar ställning till följande frågeställningar:

Har nämnden tagit ställning till hans ansökan i sin helhet?

– Ja. Ansökan rörde ekonomisk ersättning, dvs. anhörigbidrag, vilket beviljades efter utredning.

Utformningen av beslutet; dvs. har AA beviljats både hemtjänst och anhörigbidrag?

– AA har inte beviljats både hemtjänst och anhörigbidrag. Beslutet utformas enbart skriftligen på detta sätt. Beslut ges dels enligt prövning avseende 4:1 SoL (hemtjänst enligt ordinarie grunder), dels enligt 4:2 SoL (anhörigbidrag) utifrån nämndens

riktlinjer. Detta för att möjliggöra för den enskilde att överklaga via förvaltningsbesvär antalet bedömda tim. hemtjänst.

Är underrättelsen om AA:s möjlighet att klaga på beslutet korrekt utformad?

– Underrättelsen om möjligheten att klaga på beslutet har ej lämnats i sin helhet beroende på att beslutet inte gällde ett avslag utan nämnden valde att bifalla hans ansökan. Avslagsbeslut enligt 4:1 SoL överklagas enligt förvaltningslagens bestämmelser. Avslagsbeslut enligt 4:2 SoL överklagas enligt kommunallagens bestämmelser. Endast besvärshänvisning gällande förvaltningsbesvär bifogades och således har biståndshandläggaren brutit i underrättelsen om AA:s möjlighet att klaga på beslutet enligt kommunalbesvär.

BB och AA kommenterade remissvaret. De anförde därvid bl.a. att BB borde ha beviljats retroaktiv ersättning. Vidare var de missnöjda med att en läkare inom Region Skåne hade dragit in viss medicinering för AA.

Därefter inhämtades HSAN:s beslut den 14 april 2009 i ärende dnr 2008/1331:B5.

I ett beslut den 24 juni 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. Som regel uttalar sig JO således inte om myndigheters bedömningar i enskilda fall, särskilt inte om bedömningarna kräver expertkunskaper i t.ex. medicin.

JO är dessutom ett extraordinärt tillsynsorgan som inte är avsett att ersätta den tillsyn som ankommer på andra.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) har i ärendena med dnr 2007/4470:B5 och 2008/1331:B5 fattat beslut med anledning av AA:s och BB:s anmälningar dit rörande bl.a. utskrivningen av AA efter mopedolyckan.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner jag inte skäl att för egen del vidta någon åtgärd eller göra något uttalande i anledning av AA:s och BB:s klagomål mot sjukvårdspersonal inom Region Skåne.

När det gäller omsorgsnämndens handläggning av ansökan om anhörigbidrag vill jag anförda följande.

I 5 kap. 10 § socialtjänstlagen (i dess nuvarande lydelse) föreskrivs att socialnämnden genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller som har funktionshinder. Bestämmelsen innehåller inte några närmare föreskrifter om hur stödet till anhöriga bör utformas, utan kommunerna har getts ett stort inflytande vid utformningen av stödet (se prop. 1996/97:124 s. 133, jfr prop. 2000/01:80 s. 108 f.). Enligt en ändring av bestämmelsen som träder i kraft den 1 juli 2009 *ska* (min kursivering) socialnämnden erbjuda stöd eller avlösning för att underlätta för de personer som vårdar eller stödjer en närstående. Ändringen syftar till att tydliggöra skyldigheten för socialnämnden att ge stöd och möjligheten för de som vårdar eller stödjer närstående att få stöd (se prop. 2008/09:82 s. 27).

Kommunerna kan med stöd av ovan nämnda bestämmelse bl.a. ge ekonomisk ersättning för de vårdinsatser som ges av anhöriga. Varje kommun bestämmer själv efter vilka riktlinjer sådan ersättning ska utges. I vissa kommuner tillämpas s.k. anhöriganställning, vilket innebär att den anhöriga blir anställd av kommunen och erhåller lön för sitt arbete. En anhöriganställning har sin grund i ett beslut om hemtjänst enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Ekonomisk ersättning för en anhörigs vård och stödsatser kan även utges som s.k. hemvårdsbidrag, som är en form av ekonomiskt bistånd som utgår med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (se prop. 2008/09:82 s. 19 f.).

En framställning om bistånd ska som regel i första hand prövas som en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Om beslutet helt eller delvis går den enskilde emot har han eller hon möjlighet att överklaga beslutet genom s.k. förvaltningsbesvär.

AA har hos omsorgsnämnden ansökt om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i form av s.k. anhörigbidrag från och med den tidpunkt då han kom hem från sjukhuset efter mopedolyckan sommaren 2007.

Det finns inte skäl för mig att anlägga några synpunkter på frågan om huruvida det förelåg en rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Däremot skulle AA:s framställning om sådant bistånd ha föranlett ett formellt beslut.

Jag vill i detta sammanhang även påpeka att det beslut som nämnden fattade har avsett tiden från den 14 maj 2008. Det framgår inte av beslutet att frågan om bistånd för förfluten tid har prövats. När AA den 20 mars 2008 ansökte om bistånd uttryckte han ett önskemål om att biståndet skulle beviljas från och med den tidpunkt då han hade blivit utskriven från sjukhuset. Handläggaren synes ha förklarat att något bistånd inte kunde utgå för tiden före AA:s ansökan. Det finns dock varken i journalanteckningarna eller i remissyttrandet något som tyder på att AA har frånfallit sitt önskemål om bistånd för tiden före den 20 mars 2008. Hans ansökan om bistånd för förfluten tid borde därför ha prövats i sak. Om AA därvid inte hade ansetts ha rätt till bistånd borde ansökan i den delen ha föranlett ett tydligt beslut om delvis avslag på framställningen om bistånd.

Beträffande utformningen av beslutet den 14 maj 2008 om hemtjänst/anhörigbidrag vill jag anföra följande.

Det finns inte några särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om hur beslut enligt lagen ska vara utformade. Vägledning får därför sökas i förvaltningslagen (1986:223) och allmänna rättsprinciper. Förvaltningslagen innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som i detta avseende föreskrivs inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7§) och att de i allmänhet ska motivera sina beslut (20 §; se även 11 kap. 8 § socialtjänstlagen). Jfr även 11 § språklagen (2009:600), som träder i kraft den 1 juli 2009. Enligt nämnda bestämmelse ska språket i offentlig verksamhet vara vardat, enkelt och begripligt.

Rent allmänt gäller att ett beslut ska vara tydligt. Av beslutet bör det framgå vad den enskilde har ansökt om och vad han eller hon har beviljats. Om ansökan helt eller delvis har avslagits eller om innehållet i biståndet inte överensstämmer med ansökan måste även detta klart framgå, så att den enskilde kan överklaga beslutet i den del som det har gått honom emot.

Att ett beslut är tydligt utformat har stor betydelse för att den enskilde ska kunna förstå vilken rätt till bistånd han har. Om beslutet inte är tydligt kan det leda till problem vid verkställighet av beslutet, problem för en domstol som ska pröva ett överklagande av beslutet och svårigheter vid utövandet av tillsyn.

Jag är kritisk mot utformningen av omsorgsnämndens beslut, framför allt av den anledningen att det inte är möjligt att med ledning av beslutsformuleringen tillgodogöra sig beslutets innebörd.

Beslutets ordalydelse ger närmast vid handen att AA har beviljats bistånd i form av både hemtjänst och s.k. anhörigbidrag. Nämnden har emellertid i sitt remissvar angett att beslutet inte haft det innehållet utan att det har utformats skriftligen på det sättet i syfte att möjliggöra för AA att få bedömningen av antalet timmar prövad ”via förvaltningsbesvär”. Jag har i och för sig inga synpunkter på att nämnden har beräknat tidsåtgången för att tillgodose AA:s hjälpbehov enligt samma grunder som gäller för hemtjänstinsatser. Däremot borde resultatet av denna beräkning inte ha uttryckts som ett beslut att bevilja AA bistånd i form av hemtjänst, då detta uppenbarligen inte varit meningen.

Sammanfattningsvis har grundläggande förvaltningsrättsliga regler och principer för vad ett beslut ska innehålla och hur det ska utformas åsidosatts. Det är förvånande att saken inte har uppmärksammats av omsorgsnämnden i samband med yttrandet till JO. Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen har för avsikt att uppdra åt Socialstyrelsen att utarbeta vägledning till stöd för tillämpningen av lagstiftning som rör socialtjänstens arbete med stöd till de personer som vårdar eller stödjer närstående (se prop. 2008/09:82 s. 28).

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.