

Kritik mot en socialnämnd för allvarliga brister i handläggningen av en ansökan om s.k. anhörigvård

Anmälan

AA framförde i en anmälan, som kom in till JO i december 2009, klagomål mot Social- och omsorgsnämnden i Södertälje kommun angående handläggningen av ett ärende om anhörigvård avseende hennes vuxne son, BB. Hon anförde sammanfattningsvis att de sedan de flyttade till Södertälje 2007 hade ansökt ett flertal gånger om anhörigvård/personligt utformat stöd så att BB skulle få hjälp med sin dagliga livsföring. De hade fortfarande inte fått något svar eller beslut.

AA framförde även liknande klagomål mot handikappomsorgen i Tyresö kommun för tiden 2003–2007.

AA lämnade därefter vissa upplysningar vid ett telefonsamtal med handläggaren hos JO och kompletterade även sin anmälan skriftligt.

Utredning

Inledningsvis inhämtades journalanteckningar i ärendet från myndigheten för personer med funktionsnedsättning, som är en enhet inom förvaltningen under Social- och omsorgsnämnden i Södertälje kommun. Av journalanteckningarna framgick bl.a. följande. Den 26 november 2007 inkom en skriftlig ansökan om s.k. anhörigvård för BB. Ett hembesök hos BB, som bodde hos AA, genomfördes den 8 januari 2008. Vid ett internt möte vid förvaltningen den 16 januari 2008 bestämdes att BB skulle ombes att komma in med utredning som beskrev hans funktionshinder. Efter vissa kontakter med AA fick förvaltningen under mars och april 2008 handlingar från Tyresö kommun och Försäkringskassan. De handlingarna gav vid handen att ärendet angående BB inte skulle handläggas vid myndigheten för personer med funktionsnedsättning utan vid en annan del av nämndens förvaltning, nämligen vuxenenheten, där det fanns en enhet, kallad Sydgården, som handlade ärenden för personer med den problematik som BB hade. Efter kontakt med AA skickades handlingarna i ärendet till Sydgården den 8 maj 2008.

Enligt en vid JO:s expedition upprättad tjänsteanteckning uppgav CC, Myndigheten för personer med funktionsnedsättning, vid ett telefonsamtal med JO:s handläggare bl.a. följande.

Sydgården – dit AA och hennes son hänvisades – tillhör Vuxenenheten inom social- och omsorgsnämnden (dvs. samma nämnd inom kommunen som ”Myndigheten för personer med funktionsnedsättning” tillhör). Även vid Vuxenenheten handläggs ärenden om insatser enligt både lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Samma slags insatser kan alltså beviljas av de två olika förvaltningarna/enheterna ”Myndigheten för personer med funktionsnedsättning” respektive Vuxenenheten. Vilken enhet som, enligt nämndens rutiner, ska handlägga ett ärende beror på vem som ansöker – vilken ”personkrets” sökanden tillhör. Om en ansökan görs till ”fel” enhet hänvisas den enskilde till att själv göra en ny ansökan på den andra enheten.

JO anmodade nämnden att inkomma med utredning och yttrande angående handläggningen av BB:s ansökan om anhörigvård.

Social- och omsorgsnämnden överlämnade som sitt remissvar en tjänsteskrivelse som hade upprättats vid social- och omsorgskontoret av tf. social- och omsorgschefen DD och utredarchefen EE. Skrivelsen hade följande lydelse.

Utredaren har tagit del av dokumentation i ärendet inom Myndigheten för personer med funktionsnedsättning och Sydgårdens rehabiliteringsenhet (Vuxenenheten) samt intervjuat myndighetshandläggare, socialsekreterare, enhetschef samt vårdare på Sydgården. Journalanteckningarna har tidigare översänts till JO.

BB inkommer 2007-11-26 skriftligen med ansökan om anhörigvård. BB vägrar dock att tala med handläggaren och först i april 2008 har tillräcklig information kunnat samlas in för att sökandes behov av insats ska kunna bedömas. Det har då framkommit att BB:s funktionsnedsättning ligger inom det fält som Vuxenenheten ansvarar för. I enlighet med den enskildes önskan översänder myndigheten 2008-05-08 underlag för vuxenenhetens vidare handläggning. Vid tiden för överlämnandet till Sydgården var BB inlagd vid psykiatrisk klinik. Under perioden juni 2008–oktober 2009 har personal från Sydgården aktivt sökt upp och försökt förmå BB och anmälaren att inkomma med underlag för att kunna bedöma vilken insats som BB kan ha behov av. Möten har bokats in men avbokas återkommande av BB.

Trots att BB inte medverkat till utredningen beslutade social- och omsorgsnämndens utskott 2010-03-08 att på socialsekreterarens förslag tidsbegränsat under ett år bevilja bistånd i form av anhörigvård enligt SoL med 10 timmar per vecka. Syftet med biståndet är att med stöd av genomförande-/arbetsplan följa upp och utvärdera vilket stöd som bäst tillgodoser BB:s behov.

Till remissvaret fogades en skrivelse som hade upprättats av CC. I den anfördes följande.

Sammanfattning av ärendet

JO har begärt social- och omsorgsnämndens utredning och yttrande angående handläggningen av ansökan om anhörigvård enligt SoL hos nämnden, från och med november 2007. Anmälaren AA anför att det aldrig har fattats något beslut angående hennes sons ansökan om anhörigvård.

Utredaren vill inledningsvis upplysa JO om att det inom social- och omsorgskontoret finns två myndigheter som kan besluta om insatser enligt samma lagrum, SoL och LSS, men för olika målgrupper av funktionshindrade.

Utredning

Utredaren har tagit del av journalanteckningar för BB förda vid Myndigheten för personer med funktionsnedsättning samt intervjuat handläggaren för ärendet vid

myndigheten för personer med funktionsnedsättning fortsättningsvis benämnd myndigheten.

Av de journalanteckningar (som myndigheten tidigare har översänt till JO) framkommer följande;

BB inkommer 2007-11-26 skriftligen med ansökan om anhörigvård. BB som vägrar att tala med handläggaren har via muntligt medgivande till modern godkänt att hon får ge nödvändig information till handläggaren. Då den muntliga informationen inte bedöms styrka BB:s funktionsnedsättning, och därmed inte kan ligga till grund för myndighetens bedömning, begärs kompletteringar från den enskilde. Myndigheten begär 2008-01-21 skriftligen förtydligande kompletteringar från BB. Samtidigt översänds förslag på fullmakt så att myndigheten kan ta del av nödvändiga underlag från BB:s tidigare hemkommun.

Genom telefonsamtal meddelar modern 2008-01-29 att BB vägrar att skriva under någon fullmakt. Den enskilde informeras via modern av myndigheten att han själv utformar fullmakten och dess omfattning. Fullmakten inkommer 2008-02-15. Först 2008-03-14 inkommer begärda handlingar från den tidigare hemkommunen. Under utredningens gång framkommer att det vid Försäkringskassan finns intyg som myndigheten inte tidigare tagit del av. Dessa rekvideras och inkommer 2008-04-15 till myndigheten.

2008-04-18 beslutar myndigheten att den är fel myndighet att handlägga ärendet, då BB:s funktionsnedsättning ligger inom det fält som myndigheten inom vuxenheten inom social- och omsorgsnämnden är ansvariga för.

Myndigheten informerar 2008-04-30 skriftligen den enskilde om vart denne ska vända sig med uppgift om namn på handläggare som inom vuxenheten och Sydgården har att handlägga och fatta beslut i ansökningar om insatser för den målgrupp BB tillhör.

I enlighet med den enskildes önskan översänder myndigheten 2008-05-08 underlag för vuxenhetens vidare handläggning.

2008-11-04 avslutas ärendet hos myndigheten.

Vid utredarens besök 2010-04-30 på Sydgårdens rehabiliteringsenhet (Vuxenheten) framkommer efter samtal med socialsekreterare, enhetschef samt vårdare som alla är väl insatta i ärendet följande;

Vid tiden (2008-05-08) för myndighetens överlämnande av underlag till Sydgården var BB inlagd vid psykiatrisk klinik. Inför utskrivningen etablerades i juni 2008 kontakt från sjukhuset med Sydgården i enlighet med Södertäljemodellen, där landstingets psykiatri och kommunens socialtjänst arbetar tillsammans och med stöd av ovan nämnda underlag. Under juni månad 2008 (beslut 2008-06-04) gjordes första hembesöket av vårdare från Sydgården. Kontakt genom hembesök eller återbesök av BB själv vid Sydgården har därefter tämligen regelbundet skett månatligen med undantag för vissa uppehåll då BB inte velat ha kontakt.

Under tidsperioden juni 2008 och tills det att socialsekreterare tillsammans med två personliga ombud vid hembesök 2009-10-21 uppfattar en muntlig ansökan om anhörigstöd/anhörigvård har vårdare och socialsekreterare vid Sydgården återkommande sökt motivera och stödja BB i en ansökan. Vid BB:s besök på Sydgården 2009-06-23 gör han sannolikt en ansökan men det går enligt socialsekreterare inte att avgöra om vad – ekonomiskt bistånd, anhörigvård eller annat bistånd.

Under samma period, juni 2008–oktober 2009 har samma personal från Sydgården sökt förmå BB och anmälaren att inkomma med underlag för att kunna bedöma vilken insats som BB kan ha behov av. Möten har bokats in men avbokas återkommande av BB.

Trots att BB inte medverkar till utredningen beslutar social- och omsorgsnämndens utskott 2010-03-08 att på socialsekreterarens förslag tidsbegränsat under ett år bevilja bistånd i form av anhörigvård enligt SoL med 10 timmar per vecka. Syftet

med biståndet kan sägas vara att med stöd av genomförande-/arbetsplan kunna följa upp och mer exakt utröna/utvärdera vilket stöd som bäst tillgodoser BB:s behov.

AA kom in med ytterligare skrivelser samt kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 17 mars 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

JO bör, enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet, inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Någon utredning har därför inte genomförts angående klagomålen mot handläggningen inom Tyresö kommun.

I remissvaret anges att det ”inom social- och omsorgskontoret finns två myndigheter” som kan besluta om insatser enligt SoL och LSS. Jag vill redan här påtala att en korrekt beskrivning är att myndigheten för personer med funktionsnedsättning respektive vuxenheten (Sydgården) är två olika enheter inom samma myndighet, nämligen Social- och omsorgsnämnden i Södertälje kommun. Jag kommer att återkomma till frågan om nämndens organisation nedan.

I november 2007 kom det till nämnden in en ansökan om s.k. anhörigvård. Enligt journalanteckningarna kom ansökan ”från BB” och även i remissvaret anges att det var BB som kom in med ansökan. AA å sin sida har i anmälan till JO formulerat det som att ”vi” (dvs. hon och sonen) hade ansökt om insatsen. Det mesta talar för att det var AA som rent praktiskt gav in ansökan. Det var dock kanske inte helt självklart vem som skulle betraktas som sökande. Mina uttalanden i det följande får ses i belysning av dessa oklarheter.

Det får till en början anses uppenbart att BB hade någon form av psykiskt funktionshinder. Det var svårt för förvaltningen att komma till tals med BB själv, vilket synes ha berott på hans funktionshinder. Fram t.o.m. april 2008 inriktades förvaltningens utredning på att klarlägga vilken ”diagnos” BB hade. När förvaltningen hade tagit del av handlingar från Tyresö kommun och Försäkringskassan kom det fram att BB:s ”diagnos” var sådan att ärendet borde handläggas vid vuxenheten och inte vid myndigheten för personer med funktionsnedsättning.

Det framgår inte närmare hur utredningen bedrevs efter att handlingarna i ärendet i maj 2008 överlämnades till vuxenheten (Sydgården), men uppenbarligen har förvaltningen inte kunnat bilda sig en klar uppfattning om vad BB hade ansökt om. Detta understryks bl.a. av att det i remissvaret nämns att BB vid ett besök i juni 2009, dvs. nästan två år efter att AA hade lämnat in en skriftlig ansökan till nämnden, ”sannolikt” gör en ansökan men att det ”enligt socialsekreterare inte [går] att avgöra om vad – ekonomiskt bistånd, anhörigvård eller annat bistånd”. Uppenbarligen hade nämnden vid den tidpunkten ännu inte påbörjat någon egentlig handläggning av AA:s skriftliga ansökan om ”anhörigvård”. Ett beslut om stöd till BB fattades först i mars 2010.

Handläggningen av ansökan om anhörigvård föranleder flera frågetecken. Jag vill här peka på några.

Varken vid myndigheten för personer med funktionsnedsättning eller vid vuxenheten förefaller det ha gjorts något försök att klarlägga vad som närmare avsågs med den ansökan som AA gav in till nämnden. Enligt hennes anmälan till JO och journalanteckningarna gällde den någon form av anhörigvård. Mot den bakgrunden finner jag skäl att något utveckla vad som normalt avses med begreppet anhörigvård eller anhörigstöd.

Enligt 5 kap. 10 § SoL ska socialnämnden erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stöder en närstående som har funktionshinder. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2009, dvs. efter att AA hade gett in ansökan till nämnden. Före den 1 juli 2009 angavs i bestämmelsen att socialnämnden genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller äldre eller som har funktionshinder. Motsvarande gällde enligt 5 § andra stycket i den tidigare gällande socialtjänstlagen (1980:620).

Vid tillkomsten av bestämmelsen i 1980 års socialtjänstlag anfördes i förarbetena som exempel på anhöriginsatser allt från socialt stöd, tillsyn och praktisk hjälp med hushållssysslor till mer omfattande insatser med personlig omvårdnad och uppgifter av sjukvårdskaraktär. Som exempel på insatser från samhällets sida för att stödja de anhöriga nämndes bl.a. möjligheter till avlösning från vårdsysslan, personlig kontakt med en handläggare inom socialtjänsten eller stöd i grupp för att minska den psykiska belastning som vårdåtagandet innebär eller ekonomisk ersättning till anhörigvårdaren, t.ex. i form av anställning. Bestämmelsen utformades utan närmare föreskrifter om hur stödet till anhöriga skulle utformas och det betonades att det skulle ses som en frivillig verksamhet för kommunen, som skulle ha stort inflytande över utformningen (prop. 1996/97:124 s. 130 f. och s. 168).

Ändringen år 2009 av bestämmelsen i 5 kap. 10 § SoL syftade till att tydliggöra socialtjänstens ansvar för insatser för de personer som vårdar och stöder närstående. I propositionen anfördes bl.a. följande (prop. 2008/09:82 s.38).

Genom paragrafen förtydligas socialnämndens ansvar för att erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en person som har funktionshinder. Även om stödet till dessa personer regleras som en skyldighet för kommunen kan en person aldrig grunda en rättighet att få stöd direkt på denna bestämmelse. Sådan rätt kan dock både den person som får vård eller stöd av en närstående respektive den närstående som vårdar eller stödjer ha enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Såvitt framgår av utredningen var det inte helt klart vilken sorts insats som avsågs i den ansökan som AA gav in till nämnden i november 2007, t.ex. framgick inte om ansökan avsåg en insats riktad till henne eller riktad till hennes son. Det kan knappast förväntas att den enskilde i ett fall som detta har möjlighet att sätta sig in i alla de regler som gäller för socialtjänstens verksamhet och de olika stödsatser som kommunen kan erbjuda. Det ankommer på nämnden att inom ramen för en

utredning klarlägga vad den enskilde ansöker om och också att vägleda sökanden i fråga om vilken hjälp som han eller hon kan ansöka om. Som framgår av det ovan anförda torde handläggningen av en framställning om "anhörigvård" i princip alltid behöva inledas med en diskussion om både vad den enskilde syftar på och vad kommunen kan erbjuda.

Sammanfattningsvis vill jag alltså i denna del påtala följande. När myndigheten för personer med funktionsnedsättning överlämnade handlingarna till vuxenheten förefaller det inte ha varit klarlagt vad AA:s ansökan i november 2007 egentligen avsåg – eller ens vem som skulle betraktas som sökande – och saken tycks inte heller ha blivit utredd när vuxenheten tog över handläggningen.

Vidare är det självfallet orimligt att det dröjde till mars 2010 innan ett beslut fattades i saken. Mycket talar dessutom för att det beslut som då fattades inte föranleddes av AA:s ansökan om "anhörigvård" i november 2007 utan av en framställning om hjälp som BB hade gjort långt senare. AA:s framställning synes således inte ha föranlett ett egentligt ställningstagande från nämndens sida.

Jag tvingas konstatera att det trots den av nämnden utförda utredningen finns stora oklarheter i hur nämnden har handlagt ärendet. Det är förvånande att nämnden i sitt remissyttrande inte visar någon medvetenhet om att det har förekommit allvarliga brister i handläggningen. Nämnden har således inte heller gjort någon analys av orsakerna till att det brustit.

För egen del skulle jag här vilja lyfta fram en faktor som verkar ha haft viss betydelse i detta fall. En nämnd har i och för sig betydande möjlighet att fritt bestämma hur arbetet ska bedrivas vid nämndens förvaltning och vilka enheter inom förvaltningen som ska handlägga olika frågor. Det är emellertid inte möjligt att låta socialtjänstens olika enheter vid förvaltningen fungera som helt självständiga myndigheter. En ansökan som kommer in till nämnden måste således behandlas även om den enskilde av misstag eller annan orsak har gett in ansökan till "fel" enhet. Vad som har framkommit i detta fall visar att man, tvärtemot den grundläggande princip jag nu redogjort för, vid den s.k. myndigheten för personer med funktionsnedsättning ansåg att ärendet var avslutat trots att inget beslut hade fattats i ärendet. Vidare lades ansvaret för att föra över ärendet till vuxenheten på AA och BB i stället för att man inom förvaltningen överlämnade handlingarna till rätt enhet för fortsatt handläggning. Förutom att handläggningstiden därmed rimligen har förlängts så kan det, vilket redan har framgått, ifrågasättas om detta förfarande ledde till att den ansökan som gavs in i november 2007 aldrig blev behandlad.

Omständigheterna är sådana att jag finner skäl att sända en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen som ansvarar för den ordinarie tillsynen över kommunernas verksamheter enligt SoL och LSS.

Med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.