



Handläggare: Anette Agenmark
Telefon: 508 25 008

Till
Socialtjänstnämnden

Förslag till riktlinjer för handläggning av dödsboärenden

1 bilaga

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner förslaget till riktlinjer för handläggning av dödsboärenden för egen del och överlämnar ärendet till kommunstyrelsen.
2. Socialtjänstnämnden hemställer om att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att fastställa timtaxan för kommunens ersättning för nedlagt arbete till 0,685 % av gällande prisbasbelopp + moms (25%) i enlighet med självkostnadsprincipen.
3. Socialtjänstnämnden godkänner förslaget till ändringar gällande begravningskostnader i riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd för egen del och överlämnar det till kommunstyrelsen.

Dag Helin

Vera Josefsson

Sammanfattning

När en person avlider åligger det i vissa fall kommunernas socialnämnder, dvs. socialtjänsten, att göra dödsboanmälan, förvalta dödsbon och att ordna så att en begravning kommer till stånd. Ärendet gäller förslag till riktlinjer för handläggning av dessa ärenden.

De föreslagna riktlinjerna syftar till att stärka likställigheten i staden samt att tillhandahålla formell vägledning och administrativt stöd i handlägningsförfarandet.

Ärendets beredning

Ärendet har handlagts inom Staben för utredning och projekt. Förslaget till riktlinjer har arbetats fram inom Staben för utredning och projekt tillsammans med Juridiska avdelningen vid Stadsledningskontoret. Arbetet har bedrivits i en arbetsgrupp där även dödsbohandläggare från Hässelby-Vällingby och Maria-Gamla stans stadsdelsförvaltningar ingått som sakkunniga. Till arbetsgruppen har representanter för stadens revisionskontor adjungerats under en period.

Möten har hållits med företrädare för Allmänna arvsfonden, Överförmyndarnämnden och Kyrkogårdsnämnden. Kontakter har även tagits med Stadsarkivet, Stockholms stift inom Svenska kyrkan och med Svenska bankföreningen. Uppgifter rörande ekonomisk förvaltning och kommunens självkostnader har inhämtats från den tidigare Redovisningsstaben och den tidigare Finansavdelningen vid Stadsledningskontoret. Berörda handläggare vid stadsdelsförvaltningarna och deras chefer har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på arbetsmaterialet.

Ärendet föreläggs socialtjänstnämnden 2006-01-27. Riktlinjerna ska för att gälla beslutas av kommunstyrelsen.

Bakgrund

När en person avlider åligger det i vissa fall kommunernas socialnämnder, dvs. socialtjänsten, att göra dödsboanmälan, förvalta dödsbon och att ordna så att en begravning kommer till stånd. I Stockholms stad utförs uppgifter inom socialtjänsten av stadsdelsnämnderna och socialtjänstnämnden.

Revisionskontoret påtalade i sin årsrapport 1999 över kommunstyrelsens övergripande verksamhet betydande brister i stadens boutredningsverksamhet. Sammantaget framförs en bild av en mycket sårbar funktion och betydande brister i styrning, uppföljning och intern kontroll. Handläggarna arbetar ofta ensamma utan tillfredställande stöd och tillsyn från arbetsledning. Revisionskontorets bedömning var att det var angeläget att genomföra en översyn av hela verksamheten i syfte att föreslå genomgripande åtgärder för att förbättra säkerheten i hanteringen. I delårsrapport för 2001 uppmanades stadsledningskontoret att undersöka om förvaltningar med boutredningsverksamhet bör ha ett separat postgirokonto för denna verksamhet eftersom förvaltade medel inte får blandas samman med stadens medel. I delårsrapport 2002 kunde revisionskontoret konstatera att ingen övergripande översyn av verksamheten genomförts och att betydande brister kvarstod.

Boutredningsverksamheten är en egenartad funktion inom socialtjänsten och utförs av handläggare med speciell kompetens inom området. I majoriteten av förvaltningarna finns endast en anställning vilket innebär att handläggarna ofta tvingas arbeta alltför självständigt. Det har från förvaltningarnas sida framförts att det finns behov av övergripande riktlinjer för handläggningen samt någon form av gemensamt forum för

samordning och för metod- och kompetensutveckling. Handläggningen är förknippad med en del oklarheter eftersom lagstiftningen på området är otydlig och handläggarna har de senaste åren bland annat stött på praktiska problem i kontakter med banker och myndigheter som inte självklart accepterar socialtjänstens rättskapacitet.

De anvisningar som finns för handläggning av boutredningsärenden och dödsboförvaltning är från socialtjänstens förvaltningshandbok 95-08-22 och ger inte det stöd för handläggningen som förvaltningarna uttryckt behov av. Eftersom handläggningen av dödsboärenden sker inom socialtjänstens verksamhetsområde har Socialtjänstförvaltningens stab fått uppdraget att i samarbete med Juridiska avdelningen inom Stadsledningskontoret arbeta fram riktlinjer för verksamheten.

Förvaltningens synpunkter

Ur ett stadsövergripande perspektiv anser förvaltningen att det är viktigt att få till stånd en mer enhetlig och säker hantering av dödsboärenden oavsett i vilken stadsdel den avlidne var bosatt. De föreslagna riktlinjerna syftar till att stärka likställigheten i staden samt att tillhandahålla formell vägledning och administrativt stöd i handlägningsförfarandet. Verksamheten förutsätter dock även civilrättslig- och speciell fackkunskap och är många gånger förknippad med känsliga möten med människor i sorg. Samtidigt pågår därför, som ett komplement till riktlinjerna, en utbildningssatsning riktad till dödsbohandläggarna inom ramen för Kompetensfonden för att också tillgodose handläggarnas behov av metod- och kompetensutveckling.

Riktlinjerna utgår från gällande lagstiftning men under arbetets gång har arbetsgruppen kunnat konstatera att rättsläget i vissa fall är oklart. Det gäller bland annat socialtjänstens lagliga grund för att avveckla smärre dödsbon där lagstiftningen är otydlig och rättspraxis saknas. Vidare har det inte stått helt klart hur en del moment i handläggningen ska hanteras formellt riktigt. Arbetsgruppen har utifrån detta inventerat problemområden och hinder i det praktiska arbetet samt lämnat förslag på hur frågorna kan hanteras. Nedan redogörs översiktligt för innehållet i riktlinjerna med fördjupning kring de avsnitt som behandlar frågor som kräver ett ställningstagande.

Förslaget till riktlinjer

Materialet består dels av själva riktlinjerna vars syfte är att styra och stödja verksamheten och dels av en kompletterande bilagedel som innehåller bakgrundsinformation samt förslag på rutiner och blanketter som handläggarna kan använda sig av i det praktiska arbetet.

Inledning

Riktlinjerna inleds med en förteckning av lagar och andra styrdokument som påverkar handläggningen.

Allmänt

I det första avsnittet definieras och avgränsas socialtjänstens ansvar. En viktig utgångspunkt är att den avlidnes anhöriga alltid i första hand ska ta hand om och avveckla dödsboet samt

ombesörja begravningsarrangemanget. Endast i undantagsfall, när särskilda skäl bedöms föreligga, ska socialtjänsten ta över dessa uppgifter när dödsbodelägare finns.

Därefter följer ett avsnitt om de formella kraven på handläggningen. Det är främst i detta sammanhang som Revisionskontoret har påtalat brister i verksamheten, varför arbetsgruppen föreslår genomgripande förändringar. Förändringarna innebär att hanteringen av dödsboanmälan och dödsboförvaltning ska betraktas som ärendehandläggning inom socialtjänsten.

Hittills har dödsboanmälan och dödsboförvaltning inte betraktats som ärendehandläggning och inte heller handlagts i paraplysystemet. Efter att ha analyserat innehållet i de olika uppgifterna gör arbetsgruppen dock bedömningen att handläggning av en dödsboanmälan enligt 20 kap 8 a § ärvdabalken ska betraktas som ärendehandläggning och beslutfattande och utgör myndighetsutövning. Även själva dödsboförvaltningen enligt 18 kap 2 § ärvdabalken ska betraktas som ärendehandläggning och beslutsfattande.

Eftersom det enligt ärvdabalkens ovan nämnda bestämmelser är ”socialnämnden” som åläggs dessa uppgifter utgör handläggning av dödsboanmälan och dödsboförvaltning följaktligen socialtjänst, varför socialtjänstlagens handläggningsregler blir tillämpliga. Eftersom socialtjänstlagen hänvisar till flera bestämmelser i förvaltningslagen ska även vissa regler i denna lag samt 7 kap 4 § sekretesslagen tillämpas. Som en följd av detta ställningstagande ska dokumentationen av utredning och beslut göras i paraplysystemet och nämnderna kan även behöva se över sin delegationsordning.

Förändringarna bedöms både öka rättssäkerheten för den enskilda och underlätta intern kontroll och uppföljning. Paraplysystemet är sedan tidigare förberett för dokumentation av dödsboärenden, varför en övergång inte bör innebära någon omfattande förändring av systemet.

Att dödsbohandläggningen definieras som socialtjänst medför att de gällande gallringsbeslut som Stadsarkivet har fattat, SSA 1998:4 respektive SSA 2002:1, måste ses över då nu gällande gallringsfrist är tio år.

Slutligen innehåller den allmänna delen av riktlinjerna ett förtydligande av ärendeansvaret mellan kommuner, inom staden och för hemlösa. Utgångspunkten för arbetsgruppens förslag gällande ärendeansvaret inom staden är gällande riktlinjer om ärendeansvar inom socialtjänstens olika verksamhetsområden.

Dödsboanmälan och dödsboförvaltning

I denna del beskrivs förutsättningar och krav för utredning och beslut om dödsboanmälan och regler kring dödsboförvaltning och avveckling.

När det saknas arvingar blir Allmänna arvsfonden dödsbodelägare. Allmänna arvsfonden saknar dock intresse och möjlighet att befatta sig med dödsbon som saknar tillgångar och det är i dessa fall socialtjänstens uppgift att förvalta och avveckla boet. Det är främst i samband med förvaltning och avveckling av dödsbon som saknar tillgångar, och där Allmänna arvsfonden är enda delägare, som problem uppstått i handläggningen i relation

till banker och andra myndigheter. Även i de fall då delägare är bortovarande uppstår problem för socialtjänsten när det gäller att företräda dödsboet. För att komma tillrätta med detta problem har diskussioner förts både med Allmänna arvsfonden och Överförmyndarnämnden, som har utsett god man för bortovarande. Resultatet är att en överenskommelse har träffats om att Allmänna arvsfonden, alternativt god man för bortovarande, efter anmälan från socialtjänsten ska ställa ut fullmakt att företräda dödsboet till socialtjänsten.

Revisionskontoret har påtalat brister i den ekonomiska hanteringen, och i avsnittet om dödsboförvaltning redogörs för hur den ekonomiska hanteringen ska gå till. Bland annat måste förvaltningarna ha ett särskilt postgirokonto för privata medel, vilket ska vara skilt från stadens medel.

Vidare är det nödvändigt att fastställa ny avgift för socialtjänstens arbete med dödsboförvaltning och anordnande av begravningar. Socialtjänsten har rätt till ersättning av boet för sina kostnader och för nedlagd tid. Enligt beslut av socialnämnden den 19 september 1991 rekommenderas de sociala distriktsnämnderna att ta ut en timersättning motsvarande rättshjälptaxan. Detta beslut har aldrig ändrats utan tillämpas av nämnderna och får anses vara alltjämt gällande.

När kommunen tar ut avgifter måste man dock ta hänsyn till kommunens självkostnad, den så kallade självkostnadsprincipen. Kommunen får inte bedriva affärsverksamhet och inte gå med vinst. Rättshjälptaxan är en statligt bestämd taxa som främst är avsedd för advokater som uppträder i domstol. Idag är den 1 250 kr per timme vilket överstiger kommunens beräknade självkostnad.

Stadsledningskontoret har utrett självkostnaden per timme för utförande av dödsboförvaltning och anordnande av begravning och kommit fram till att denna skäligen bör fastställas till 270 kr + moms (25%). För att slippa besluta om ny taxa årligen bör beloppet anges i procent av gällande prisbasbelopp, vilket innebär att timtaxan sätts till 0,685 % av gällande prisbasbelopp + moms (25%). Den förändrade timtaxan bedöms minska nämndernas intäkter för dödsboverksamhet.

Begravning

Om den avlidne saknar anhöriga som ordnar med begravningen har socialtjänsten inom ramen för den provisoriska dödsboförvaltningen enligt 18 kap 2 § ÄB skyldighet att ordna att en begravning kommer till stånd. Socialtjänstens uppgift är att beställa begravningen hos en begravningsbyrå. Vid beställningen ska hänsyn tas till den avlidnes trosuppfattning och begravningskick och enligt begravningslagen bör den som beställer begravningen om det är möjligt ta hänsyn till den avlidnes egna önskemål om kremering och om gravsättning.

I de fall handläggaren själv måste ta ställning till jordbegravning eller kremering saknas det i dag vägledning, och det är i princip upp till den enskilda handläggaren att bestämma. Detta kan både upplevas som känsligt och svårt och styras av egna värderingar, vilket medför att olikheter kan förkomma inom staden. Riktlinjerna innehåller därför anvisningar

för beställning av begravning. I anvisningarna anges att i de fall den avlidnes sista vilja om jordbegravning eller kremation förblir okänd, beställs för den som tillhör Svenska kyrkan kremering och spridning av askan i minneslund. Detsamma gäller vid borgerlig begravning för avliden som lämnat svenska kyrkan. För oidentifierad avliden beställs jordbegravning.

Anvisningarna grundar sig på kontakt med Svenska kyrkan, Stockholms stift. Enligt biskop Caroline Krook vill Svenska kyrkan begrava sina medlemmar enligt följande: Tillhör man svenska kyrkan ska man ha rätt till en begravningsgudstjänst. Ur religiös synpunkt spelar det ingen roll om man jordbegravs, kremeras, eller vilar på havets botten. Seden att kremera har slagit igenom i storstäderna och huvudlinjen i Stockholm är kremering och bör följas om inget annat är känt.

Om dödsboet saknar medel som täcker begravningskostnaden har denna av tradition alltid bekostats av socialtjänsten i form av ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd kan dock ej beviljas till begravningskostnaden när handläggningen baseras på 18 kap 2 § ärvdabalken eller enligt 5 kap 2 § begravningslagen. Om det finns tillgångar kan kostnaderna utkrävas av dödsboet. Om det inte finns några tillgångar och det inte finns någon som företräder dödsboet som ansöker om ekonomiskt bistånd ska begravningen betalas med stöd av de ovan angivna paragraferna. Något ekonomiskt bistånd ska således inte utgå till ett icke sökande dödsbo. En myndighet kan inte söka bistånd varken av en annan myndighet eller av sig själv. Detta ställningstagande medför att begravningskostnaderna i dessa fall ska belasta en ny verksamhetskod som bör inrättas för nämndens skyldigheter enligt ärvdabalken och begravningslagen.

Ekonomiskt bistånd till begravningskostnad

Handläggningen av eventuellt ekonomiskt bistånd till begravningskostnaderna regleras i riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd.

Det föreligger även ett behov av att revidera dessa riktlinjer i detta avsnitt för att anpassa dem till rättslaget och Socialstyrelsens allmänna råd. I gällande anvisningar skiljer sig tillämpningen när det gäller traditionella begravningar och andra begravningsskick. I revideringen föreslås att ett och samma belopp knutet till gällande prisbasbelopp ska gälla oavsett begravningsskick. Beloppet är i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd. Kostnadsmässigt innebär ändringen dock ingen egentlig skillnad jämfört med tidigare.

I nuvarande riktlinjer anges att föräldrar med hänvisning till sin försörjningsskyldighet har skyldighet att efter förmåga stå för kostnaderna för ett minderårigt barns begravning. I domstolsprövning har det nu även slagits fast att makars försörjningsplikt går före bistånd till begravningskostnad varför även detta ska tas med vid bedömningen av rätten till bistånd.

Dessutom förtydligas statens ansvar för kostnader som avser avlidna personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Riktlinjerna för ekonomiskt bistånd till begravningskostnad föreslås få följande nya lydelse:

Begravningskostnad

Begravningskostnader ska i första hand täckas av tillgångarna i dödsboet. I föräldrars och efterlevande makars/registrerade partners försörjningsskyldighet ligger dock även ett ansvar att efter förmåga stå för kostnaderna för ett minderårigt barns eller makes/registrerad partners begravning. Om dödsboets tillgångar, eller om försörjningsskyldigas ekonomiska förmåga inte är tillräckliga för att täcka begravningskostnaden, kan dödsboet eller den försörjningsskyldige ansöka om ekonomiskt bistånd till begravningskostnaden.

Vid bedömning av dödsboets betalningsförmåga ska begravningskostnader gå före alla andra kostnader som kan belasta dödsboet, exempelvis obetald hyra, hushållsel, telefon eller kostnader för utflyttning och städning av bostaden. Vid bedömning av försörjningsskyldigas betalningsförmåga prövas detta mot gällande norm för försörjningsstöd. Hänsyn ska tas till tillgångar exempelvis i form av försäkringar.

Eftersom det ofta är osäkert om det finns försäkringar eller andra tillgångar, som kan visa sig senare och som kan täcka begravningskostnaderna helt eller delvis, ska begravningskostnaderna beviljas mot återkrav enligt 9 kap 2 § första stycket SoL och en överenskommelse ska upprättas i samband med ansökan.

Vid behov beviljas oavsett begravningsskick bistånd till faktiska kostnader, inklusive exempelvis gravsten och dödsannons, upp till 50 % av gällande prisbasbelopp, vilket motsvarar ungefärlig genomsnittskostnad för begravning i Stockholm.

Bistånd beviljas ej för kostnader som tillgodoses inom ramen för begravningsavgiften, dvs. förvaring av kista hos kyrkogårdsförvaltningen, lokal med eller utan religiösa symboler för begravningsceremoni, kremation, gravöppning, gravplats för kista eller urna under 25 år, gravsättning, alternativt spridning eller nedgrävning av aska i minneslund, samt transport av kista från begravningsceremonin.

Bistånd utöver ett halvt basbelopp beviljas inte för merkostnader för transporter om begravning ska ske på annan ort eller utomlands eller när en person som avlidit utomlands transporteras till Sverige för begravning här.

Avliden som omfattas av lag om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)

Personer som omfattas av LMA har ej rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Begravningskostnader för asylsökande är Migrationsverkets ansvar. I de fall en avliden utlännings ärende handläggs av socialtjänsten enligt 1 § punkt 3 LMA kan särskilt bidrag enligt 18 § LMA beviljas för begravningskostnaden. Utbetalt bidrag enligt LMA ska återsökas från staten.