

Stöd och service till vissa funktionshindrade

En socialförvaltning som informerar en enskild om förutsättningarna för att bevilja en insats måste uttrycka sig så, att den enskilde inte känner sig pressad att återta ansökan eller får uppfattningen att saken redan är avgjord

(Dnr 714-2011)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 februari 2011, framförde Emelin O., som är god man för E.O., klagomål mot Myndigheten för personer med funktionsnedsättning i Södertälje kommun. Klagomålen gällde förvaltningens handläggning av ett ärende rörande insatser enligt LSS.

Hon uppgav bl.a. följande. I augusti 2009 hjälpte hon E.O. med att ansöka om insatser enligt LSS. Myndigheten gjorde en utredning och ett hembesök med ADL-terapeut den 21 september 2009. I februari 2010 kallades hon och E.O. till ett möte med handläggaren i ärendet. Vid mötet informerades hon om att E.O:s ansökan inte skulle beviljas. Hon uppmanades därför att ta tillbaka E.O:s ansökan, vilket också skedde. Genom att ta tillbaka ansökan kunde E.O., som hon uppfattade det, erhålla andra insatser. Hon förstod inte att E.O. hade rätt att få ett beslut som kunde överklagas. När hon förstod konsekvenserna av sitt handlande bad hon att förvaltningen skulle återuppta E.O:s ansökan om personlig assistans enligt LSS och meddela ett beslut i ärendet. Då fick hon besked om att en ny ansökan måste göras.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från förvaltningen. Därefter anmodades Omsorgsnämnden i Södertälje kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

I remissvaret anförde nämnden bl.a. följande.

Myndigheten har som målsättning att slutföra den här typen av utredning inom tre månader. Om den enskilde under utredningens gång uppger att han eller hon vill återkalla sin ansökan och inte längre är intresserad av någon insats ska ärendet avslutas genom ett beslut. Beslutet måste vara formulerat så att det inte råder någon tvekan om att den enskildes önskemål har beaktats.

E.O:s ansökan om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS inkom till myndigheten 2009-07-06. Därefter påbörjades en utredning som uppenbarligen aldrig fullföljdes utan den enskilde uppmanades att återta ansökan med motiveringen att det sannolikt skulle fattas ett avslagsbeslut. Den enskilde valde då att återta ansökan.

Senare ångrade den enskilde återtagandet och ville ha ett beslut. Då fick hon beskedet att hon ska lämna in en ny ansökan avseende insatsen personlig assistans enligt 9 § 2. En ansökan lämnades muntligt 2010-09-22, utredning inleddes 2010-12-29 och avslagsbeslut fattades 2011-04-11 (se bilaga 2 – *här utelämnad; JO:s anmärkning*).

När det gäller huruvida handläggare har uppmanat sökande att återta sin ansökan framkommer följande:

2009-08-06 kontaktar utredaren god man Emelin O. per telefon. Utredaren meddelar att utifrån de uppgifter som inkommit under besöket på Myndigheten 09-07-28 är bedömningen att E.O. inte har rätt till personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Utredaren frågar Emelin O. om hon med bakgrund av det faktum att det med stor sannolikhet kommer att bli ett avslag vill återta ansökan om personlig assistans och det vill Emelin O. Detta är inte ett lämpligt förfaringssätt. Den enskilde har inte fått sådan information att han eller hon kan förstå utredningsprocessen och tillvarata sina intressen. Myndigheten kommer att upprätta en skriftlig rutin gällande återtagande av ansökningar för att detta inte skall uppstå igen.

När det gäller att den sökande tvingades att på nytt lämna in en ansökan om personlig assistans samt att hon ännu inte erhållit beslut.

Här har nämnden brustit i sin serviceskyldighet. Sektionsledaren Lilian Gustafsson borde inte ha begärt in en ny ansökan utan borde ha återupptagit den tidigare utredningen om personlig assistans.

Den nya ansökan om personlig assistans inkom 2010-09-22 och utredning inleddes 2010-12-29. 2011-03-09 skickas utredningen för kommunikering och beslut om avslag på insatsen fattas 2011-04-11. Se bilaga 2 (*här utelämnad; JO:s anmärkning*).

Det innebär att utredningsförfarandet tog närmare 7 månader vilket är oacceptabelt lång tid.

Myndigheten har under åren 2009 och 2010 haft hög arbetsbelastning. Trots det är det oacceptabelt att den enskilde drabbas av den här sortens felaktig handläggning.

Vidtagna samt planerade åtgärder

Myndigheten har förstärkts med handläggningsresurser, dels en tillsvidare-tjänst under 2010 samt en tillsvidare-tjänst under 2011. Dessutom två tjänster som tillfällig förstärkning under hösten 2010 med förlängning under 2011. Myndigheten följer kontinuerligt upp att handläggningsresurserna är tillräckliga i förhållande till uppdraget.

De senaste två åren har arbete pågått kontinuerligt med att utforma riktlinjer och rutiner till stöd i handläggningsarbetet. En kvalitetsutvecklare är anställd på myndigheten och börjar i maj 2011. Det innebär ytterligare resurser att sammanställa och utveckla arbetet med att stärka rättssäkerheten.

Sedan januari 2011 arbetar myndigheten också med att utveckla metodstöd två gånger i månaden med syfte att höja kompetens avseende handläggning och dokumentation.

Myndigheten har också genomgått två organisationsutvecklingar det senaste året för att stärka brukarens rättssäkerhet.

Två utbildningsdagar där samtliga handläggare samt arbetsledning deltagit har arrangerats under 2010. Inriktningen har varit aktuell lagstiftning, såväl LSS som socialtjänstlagen, samt handläggning och dokumentation.

Emelin O. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 30 november 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

En ansökan om insats enligt LSS ska alltid leda till ett beslut som, om beslutet går den enskilde emot, kan överklagas till en förvaltningsdomstol. Om den enskilde under utredningen av ärendet tar tillbaka ansökan ska förvaltningen givetvis avsluta ärendet. Det finns inte något hinder mot att den som handläg-

ger ett ärende om en insats informerar den enskilde om förutsättningarna för att en insats ska beviljas. Förvaltningen måste dock vara mycket försiktig under diskussionen med den enskilde så att han eller hon inte känner sig pressad att återta en ansökan eller att den enskilde får uppfattningen att saken redan är avgjord. Förvaltningen måste vinnlägga sig om att upplysa den enskilde om att han eller hon alltid har rätt att få ett beslut i saken och om möjligheten att få rätten till en insats prövad av domstol.

I det nu förevarande fallet upplyste handläggaren vid förvaltningen E.O. om att ansökan inte skulle beviljas och uppmanade henne att ta tillbaka den. Enligt anmälan fick E.O. inte information om att hon kunde få ett formellt avslagsbeslut och att hon hade rätt att överklaga beslutet. Som nämnden har medgett i sitt remissvar var det inte ett lämpligt förfaringsätt.

Myndighetens agerande har medfört att handläggningen av E.O:s ärende dragit ut på tiden. Nämnden har i sitt remissvar anfört att handläggningstiden i det aktuella ärendet har kommit att bli oacceptabelt lång. Jag delar den uppfattningen. Enligt nämnden har organisatoriska och resurstilldelande åtgärder vidtagits för att förbättra handläggningsrutinerna kring inkomna ansökningar. Vidare ska en skriftlig rutin upprättas gällande handläggningen vid återtagande av ansökningar. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken.

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

Med den kritik som har uttalats ovan avslutas ärendet.

Utformningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidstillsyn och korttidsvistelse skulle utföras

(Dnr 6845-2010)

Anmälan

U.K. framförde i en anmälan, som kom in till JO i november 2010, klagomål mot tjänstemän vid Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående handläggningen av ett ärende om insatser enligt LSS till hennes son, J. (född 1997). Hon anförde bl.a. följande. Efter att de flyttat in från en annan stadsdel i kommunen har hon haft kontakt med Norrmalms stadsdelsförvaltning sedan juli 2010. Hon har ansökt om bl.a. "fritidsverksamhet" för J. på den friskola (Ikasus) där han går (framställningen handlades som en ansökan om korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov enligt 9 § 7 LSS; *JO:s anmärkning*). Ansökan avslogs med hänvisning till att kostnaden var för stor. I stället har andra lösningar föreslagits som inte alls passar för pojken. Det beslut som fattades går inte att förstå, t.ex. vad avser hur tiden för beviljade insatser förhåller sig till hennes arbetstid, som innefattar tjänstgöring på kvällar och nätter. När hon frågar handläggarna om vad som ska gälla när hon jobbar natt får hon inget svar. Utredningen inför beslutet har varit mycket långdragen och komplicerad.

U.K. gav senare in ytterligare klagomål.

Utredning

JO hämtade från förvaltningen in handlingar i ärendet. Utifrån vad som kom fram anmodades stadsdelsnämnden att komma in med utredning och yttrande beträffande handläggningen av ansökningarna om insatser enligt LSS till J. I svaret skulle särskilt bl.a. följande frågor belysas.

Såvitt har kunnat utläsas av handlingarna har U.K. önskat att insatsen korttidstillsyn enligt 9 § 7 LSS skulle utföras vid sonens skola (Ikasus). Borde beslutet av den 11 november 2010 ha innehållit ett uttryckligt avslag i den delen?

Även beträffande korttidsvistelse (jfr 9 § 6 LSS) synes det ha förelegat olika uppfattningar om var den skulle anordnas. Borde det ha fattats ett uttryckligt beslut i frågan om *var* korttidsvistelse beviljades?

I ett remissvar anförde stadsdelsnämnden, sociala delegationen, följande när det gäller de frågor i remissen som redovisats ovan (åberopade bilagor har här uteslutits).

Frågan om beslut skulle fattats gällande verkställighetsansökan

Den första frågeställningen gäller huruvida U.K:s begäran om att korttidstillsyn enligt 9 § p. 7 LSS borde innehållit ett uttryckligt avslagsbeslut gällande verkställigheten vid Ikasus skola.

Förvaltningen medger att beslut gällande önskad adress borde ha fattats från nämndens sida, samt ser vidare allvarligt på den uppkomna bristen. Telefonkontakt har nu tagits med U.K., och hon har tillfrågats om hon önskar skriftligt beslut gällande sin begäran om verkställighet vid Ikasus skola. U.K. önskade ett skriftligt beslut, varpå förvaltningen fattade ett skriftligt avvisningsbeslut gällande detta. Beslutet fattades den 18 februari 2011, varpå beslutet skickades till sökande per post med bifogad besvärshänvisning, bilaga 2.

Förvaltningen beklagar den uppkomna bristen och kommer att vidta förbättringsåtgärder i syfte att liknande händelser i framtiden ska undvikas.

På frågan om beslut borde fattats avseende verkställighet av korttidsvistelse, anser förvaltningen att den handläggningen varit korrekt, trots att uttryckligt beslut inte fattats. U.K. framförde att hon önskade att sonen skulle byta från korttidshemmet Dungen till korttidshemmet Ikasus. Då hennes önskemål tillgodosågs, utan invändningar från förvaltningen, fanns inget skäl att fatta ett uttryckligt avslagsbeslut, bilaga 3.

U.K. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 juni 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 27 § första stycket LSS får bl.a. beslut som avser insatser för en enskild enligt 9 § i lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. När LSS infördes – och bl.a. ersatte den tidigare gällande lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) – uttalades i förarbetena i anslutning till 27 § följande (prop. 1992/93:159 s. 189 f.).

Om den enskilde överklagar ett avslagsbeslut avseende rätt till insats skall domstolen avgöra om rätt till den begärda insatsen föreligger. Om sådan rätt

föreligger kan domstolen förplikta den ansvarige huvudmannen att tillhandahålla insatsen eller visa målet åter till den ansvarige huvudmannen. Det torde normalt inte finnas anledning för domstolen att vid bifall till överklagandet gå närmare in på utformningen av den avsedda stödinsatsen. Det ankommer i första hand i stället på vederbörande nämnd att bestämma det närmare innehållet i stödinsatsen.

Lagrådet framhöll vid tillkomsten av nu gällande omsorgslag att det emellertid kan tänkas fall då den enskilde visserligen kommer i åtnjutande av viss omsorg, men gör gällande att innehållet i den lämnade omsorgen inte fyller lagens krav på hur en sådan omsorg bör vara beskaffad. Om t.ex. en person är missnöjd med en viss stödinsats som erbjuds honom och önskar tillgång även till annan eller mer kvalificerad hjälp måste han rimligen ha rätt att av domstolen få prövat om det han erhåller uppfyller lagens krav eller om lagen förutsätter en högre nivå på insatsen.

Domstolsprövningen kommer i dessa fall sålunda att avse just utformningen av den särskilda insatsen, i vart fall på det sättet att domstolen uttalar sig om den lämnade insatsen är tillräcklig med beaktande av innehållet i 3 och 5 §§ omsorgslagen (motsvaras närmast av 5–7 §§ i den nya lagen).

Jag gör samma bedömning när det gäller insatser enligt den nya lagen. Jag vill tillägga att detta torde innebära att beslut om viss utformning av en insats eller om ändring av en tidigare lämnad insats i regel måste anses utgöra för den enskilde överklagbara beslut.

Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har vid prövning av mål om insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet enligt 9 § 6 LSS uttalat följande (RÅ 2007 ref. 62 I och II).

Frågan i målet gäller omfattningen av den prövning som domstolarna skall göra i mål om särskilda insatser enligt LSS. Eftersom det är fråga om förvaltningsbesvär gäller generellt att domstolen kan pröva målet i dess helhet och i förekommande fall sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. I motiven har också påpekats att beslut om utformningen av en insats är ett för den enskilde överklagbart beslut. Normalt finns det dock i mål av det nu aktuella slaget inte anledning för domstolen att vid bifall till ett överklagande gå närmare in på utformningen av den avsedda stödinsatsen. I praxis överläts det ofta på vederbörande nämnd att bestämma det närmare innehållet i den. Sådana bedömningar och avvägningar låter sig ofta inte göras med utgångspunkt i endast ett enskilt ärende. Hänsyn måste tas till organisatoriska aspekter, tillgång till adekvat personal, m.m. En viss flexibilitet måste också finnas. Ett ställningstagande till detaljerna vad gäller utformningen av en viss insats torde oftast vara att betrakta som beslut om verkställighetsåtgärder. Rena verkställighetsåtgärder anses inte vara överklagbara (se t.ex. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970 s. 582, jfr RÅ 1988 ref. 40). Vad domstolen har att ta ställning till är om den enskilde genom den erbjudna insatsen tillförsäkras goda levnadsvillkor och – i förekommande fall – om de anhöriga genom insatsen bereds avlösning i omvårdnadsarbetet (jfr RÅ 2006 ref. 66 II).

I ett senare fall har Regeringsrätten vid prövningen av ett mål om insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS uttalat följande (RÅ 2010 ref. 91).

Den prövning en domstol har att göra om en enskild begär en sådan insats är att avgöra om den enskilde har rätt till den insatsen. Om domstolen kommer fram till att den enskilde har den rätten, är det kommunen som har ansvaret för att utforma insatsen närmare. Om den enskilde inte är nöjd med kommunens beslut om utformningen av insatsen, kan detta beslut överklagas. I ett

sådant mål har domstolen att pröva om den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor genom den beviljade insatsen.

I det nu aktuella fallet hade U.K. ansökt om insatsen korttidstillsyn enligt 9 § 7 LSS för sonen. Det framgår av stadsdelsnämndens utredning med anledning av ansökan att U.K. ville att insatsen skulle ske vid hans skola (Ikasus).

U.K. hade även ansökt om bl.a. insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet (9 § 6 LSS). Såvitt har kunnat utläsas av handlingarna i ärendet önskade U.K. att även korttidsvistelsen (dvs. vistelse med övernattnig för J. utanför hemmet) skulle anordnas hos Ikasus.

I ett beslut den 11 november 2010 anfördes att J. beviljas bl.a. korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av korttidshem med tio dygn per månad samt korttidstillsyn under vissa närmare angivna tider.

Det var således ostridigt att J. var berättigad till både korttidstillsyn och korttidsvistelse. Parterna hade dock olika uppfattningar om *var* insatserna skulle utföras. I det hänseendet framgår heller inte av beslutet vad som beviljades.

Av ovan redovisade förarbetsuttalanden och praxis framgår att den enskilde har möjlighet att få den övergripande utformningen av en insats enligt LSS prövad i domstol, låt vara att domstolen skulle begränsa sin prövning till frågan om *den beviljade* insatsen uppfyller kraven att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor. Detta förutsätter emellertid att beslutsmyndigheten i sitt beslut – åtminstone i väsentliga delar – har tagit ställning till utformningen av insatsen.

Jag anser mot denna bakgrund att beslutet vad avser insatserna till J. borde ha innehållit uppgift om var de beviljade insatserna skulle utföras. Stadsdelsnämnden kan inte undgå kritik för den bristfälliga utformningen av beslutet.

Den i remissvaret redovisade åtgärden att *avvisa* U.K:s talan vad avsåg utförandet av korttidstillsynen vid Ikasus är alltså inte heller acceptabel.

En korrekt utformning av beslut får i och för sig anses ha störst betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt när den enskilde kan ha intresse av att överklaga beslutet, dvs. om beslutet har gått honom eller henne emot. Det framgår t.ex. av bestämmelserna i 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) om motivering av och underrättelse om beslut att det ställs högre krav i de delarna vad gäller beslut som går en enskild part emot. Med hänsyn till vad som kommit fram i detta fall vill jag emellertid framhålla att det naturligtvis även vid bifall är av vikt att den enskilde får klara besked om vad som beslutats. I remissvaret anfördes att något uttryckligt avslagsbeslut inte fattades angående U.K:s ansökan om korttidsvistelse för J. hos anordnaren Ikasus eftersom hennes ansökan i den delen tillmötesgicks. Av U.K:s anmälan till JO måste dock den slutsatsen dras att hon inte hade förstått att så var fallet. Även utformningen av JO:s remiss i ärendet bygger på att det utifrån innehållet i beslutet, inklusive det omfattande utredningsdokumentet, är mycket svårt att få någon klar bild av vad beslutet i det avseendet innebar.

2012/13:JO1

Den otydlighet som har förelegat angående handläggningen av aktuellt ärende är något som stadsdelsnämnden måste lastas för. Jag förutsätter att nämnden mot bakgrund av vad som kommit fram överväger behovet av utbildningsinsatser och förändrade rutiner inom förvaltningen.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den ovan uttalade kritiken avslutas ärendet.