

BESLUT

Datum
2025-03-10

Dnr
232-2024

Sid
1 (6)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Omsorgsnämnden i Uppsala kommun får allvarlig kritik för långsam handläggning av ett ärende om personlig assistans enligt LSS samt för brister i hanteringen av en underrättelse enligt 11 § FL.

Beslutet i korthet: I ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade meddelades ett beslut först efter nästan två år. JO konstaterar att handläggningstiden varit långt ifrån vad som normalt kan anses acceptabelt. Utöver åtgärden att regelbundet fatta s.k. tillfälliga beslut som innebär att den enskilde hade rätt till personliga assistans under handläggningstiden, vidtogs inte några konkreta handläggningsåtgärder förrän efter omkring ett år. Enligt JO är det uppenbart att fördröjningen helt och hållet berott på den passivitet som nämnden visat under den här tiden, vilket är mycket anmärkningsvärt. Omsorgsnämnden i Uppsala kommun förtjänar allvarlig kritik för sin långsamma handläggning.

JO anser vidare att nämnden under handläggningen av ärendet brustit vid tillämpningen av 11 § förvaltningslagen (2017:900) avseende underrättelse om väsentlig försening. Även för detta kritiserar nämnden.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Vård- och omsorgsförvaltningen i Uppsala kommuns långsamma handläggning av hans ansökan om personlig assistans och framförde bl.a. följande.

Enligt ett tidigare beslut var han beviljad personlig assistans fram till och med den 31 mars 2023. I januari samma år ansökte han om förlängd och utökad assistans. När det tidigare beslutet löpte ut beviljades han tillfälliga förlängningar av assistansbeslutet. Eftersom han inte fick någon information om sitt ärende tog han själv kontakt med handläggaren den 27 november 2023. Han fick då beskedet att någon ny utredning ännu inte hade påbörjats, trots att handläggningstiden vid den tidpunkten uppgick till nästan ett år. Den långa handläggningstiden har bl.a. försvårat för honom att planera inför framtiden med bostad, arbete eller studier.

Tillsammans med anmälan gav AA in flera handlingar till JO, bl.a. viss e-postkorrespondens och ett beslut den 27 december 2023 om att han tillfälligt beviljats personlig assistans under utredningstiden.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in vissa handlingar i AA:s ärende från Vård- och omsorgsförvaltningen i Uppsala kommun. Därefter begärde JO att Omsorgsnämnden i Uppsala kommun skulle yttra sig över anmälan. Nämnden skulle i sitt yttrande särskilt beröra frågan om underrättelse enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

I sitt yttrande redogjorde Omsorgsnämnden i Uppsala kommun för vad som hade hänt i AA:s ärende och framförde bl.a. följande. Den långa handläggningstiden i ärendet har berott på oförutsedda personalomsättningar under våren 2023 som varit mer omfattande än nämnden rimligen kunnat räkna med. Det har tagit tid att introducera nyanställda samtidigt som inflödet av ärenden under den aktuella tidsperioden varit förhållandevis hög. Detta har lett till att ärendekön växt och det har tagit nämnden ganska lång tid att komma ikapp. Nämnden har varit tvungen att prioritera bland samtliga ärenden för att säkerställa att den med störst behov fått sin sak prövad inom skälig tid. Det är inte rimligt att det har tagit så lång tid att genomföra ett hembesök i AA:s ärende, och det finns anledning att vara kritisk till detta. Nämndens uppfattning är dock att utredningen har genomförts på ett adekvat sätt när den väl kom igång. Det har även framkommit att det saknas ett egenvårdsintyg men så snart utredningsunderlaget är komplett kommer nämnden kunna fatta beslut i ärendet.

AA yttrade sig och framförde bl.a. att det var först i ett samtal med handläggaren i maj 2024 som det kom fram att ett egenvårdsintyg saknades, det vill säga över ett år efter att ansökan gavs in. Om intyget hade begärts tidigare hade en fördröjning av handläggningen kunnat undvikas. AA gav även in kompletterande handlingar till JO.

Bedömning

Handläggningstiden

AA:s ärende hos nämnden gällde personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

LSS är en rättighetslag. Jag har nyligen i ett annat beslut mer utförligt redovisat vad detta innebär (se JO:s beslut den 13 februari 2025, dnr 5244-2023).

Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet, och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. (Se 5 och 6 §§ LSS.)

Personer som omfattas av personkretsen i LSS har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på något annat sätt. Den enskilde ska genom insatserna enligt LSS tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska även anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv. (Se 7 § LSS.)

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar inom vilken tid en nämnd ska fatta beslut med anledning av en ansökan om insats enligt LSS. De generella bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen är dock tillämpliga. Det innebär bl.a. att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § FL). Nämnden måste alltså se till att ärendet drivs framåt och att utföra de handläggningsåtgärder som krävs för att ärendet ska kunna avgöras inom en rimlig tid.

Under åren 2017–2018 undersökte jag några kommuners handläggning av LSS-ärenden om personlig assistans med inriktning på handläggningstider (se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017). Uppsala kommun var en av kommunerna som ingick i den granskning där jag uttalade bl.a. följande. En handläggningstid om tre till fyra månader är ett rimligt riktmärke för ett ärende som rör personlig assistans. Alla ärenden kommer dock inte kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera det. Är det t.ex. fråga om ett komplext ärende där en rad utredningsåtgärder varit nödvändiga kan en utredningstid om sju till åtta månader vara nödvändig. För att en handläggningstid som överstiger sju till åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Det krävs också att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. Den enskilde ska inte behöva vänta så länge på ett beslut i sitt ärende annat än i mycket speciella undantagsfall.

Av utredningen i det här ärendet framgår bl.a. följande. Enligt ett tidigare beslut var AA beviljad personlig assistans till och med den 31 mars 2023. Den 5 januari 2023 ansökte han muntligen hos nämnden om en förlängning av beslutet och uppgav även att hans behov av personlig assistans hade ökat. I mars 2023 informerades AA om att beslutet skulle förlängas under utredningstiden och han gavs möjlighet att ge in de intyg som han ville åberopa. När det tidigare assistansbeslutet löpte ut fattade nämnden ett s.k. tillfälligt beslut som innebar att AA hade rätt till personliga assistans under handläggningstiden i den omfattning som han tidigare varit beviljad. Beslutet avsåg tidsperioden 1 april 2023 – 30 juni 2023. När detta beslut löpte ut fortsatte nämnden att tillfälligt förlänga insatsen för AA med några månader i taget. Utöver åtgärden att regelbundet fatta nya beslut om att tillfälligt förlänga insatsen vidtog emellertid inte några konkreta handläggningsåtgärder i AA:s ärende förrän i

januari 2024, då ett hembesök hos AA genomfördes. Efter hembesöket kommunicerades utredningen i april 2024 med AA som önskade komplettera utredningen. I maj 2024 uppmärksammades att det saknades ett egenvårdsintyg som då begärdes in från AA. Av de handlingar som AA har gett in till JO framgår att nämnden fattade beslut i ärendet den 13 december 2024.

Jag konstaterar att nämnden fattade sitt beslut nästan två år efter det att AA ansökte om insatsen. En sådan handläggningstid är givetvis långt ifrån vad som normalt kan anses acceptabelt. Det har inte framkommit att ärendet krävt några omfattande utredningsåtgärder som medfört att handläggningen dragit ut på tiden av det skälet, utan nämnden har som förklaring i huvudsak hänvisat till personalbrist och att andra ärenden har behövt prioriteras. Av ett e-postmeddelande från nämndens handläggare till AA den 1 december 2023 framgår att utredningen ännu inte hade påbörjats, trots att handläggningstiden då uppgick till nästan ett år. Jag ser allvarligt på detta. Det är enligt min mening uppenbart att fördröjningen helt och hållet berott på den passivitet som nämndens visat under den här tiden, vilket är mycket anmärkningsvärt. Att nämndens arbetsituation varit ansträngd till följd av personalomsättning är inte någon godtagbar ursäkt utan nämnden har ett ansvar att organisera verksamheten på ett sätt sådant sätt att den kan upprätthålla kravet på skyndsam handläggning oberoende av att sådana situationer uppstår.

Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför angeläget att nämndens handläggning av sådana ärenden sker snabbt, effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. Även om de tillfälliga beslut som meddelats under utredningstiden har inneburit att AA inte stått helt utan insats, så vill jag understryka att inte heller det förhållandet att den enskilde tillfälligt beviljats insatser under tiden som en utredning om personlig assistans pågår innebär att nämnden kan bortse från kravet på skyndsam handläggning enligt 9 § FL. Jag har också förståelse för att förfarandet med att gång på gång tillfälligt förlänga insatsen har inneburit en osäkerhet för AA. Det har dessutom framkommit att hans ansökan inte bara avsåg en förlängning av insatsen i den tidigare beviljade omfattningen, utan också ett utökat behov av personlig assistans. Han har därför haft ett berättigat intresse av att få sin ansökan prövad av nämnden utan onödigt dröjsmål. (Jfr. JO 2019/20 s. 588).

När det gäller handläggningen i övrigt kan konstateras att nämnden först i maj 2024 uppmärksammade att ett egenvårdsintyg saknades. Jag vill mot den bakgrunden påminna om att jag tidigare uttalat att nämnden skyndsamt ska bedöma en ansökan om personlig assistans när den kommer in till nämnden och ta ställning till vilka utredningsåtgärder som ska vidtas. Om det dröjer riskerar handläggningstiden bli onödigt lång redan till följd av den inledande passiviteten (se JO 2019/20 s. 588). Som ovan nämnts innebär förvaltningslagens skyndsamhetskrav att nämnden alltid har ett ansvar för att

driva handläggningen framåt och se till att det underlag som behövs i ärendet kommer in i rimlig tid.

Enligt min mening är det uppenbart att nämndens handläggning av ärendet inte har bedrivits med den skyndsamhet och noggrannhet som förvaltningslagen föreskriver och nämnden förtjänar allvarlig kritik för handläggningen.

Underrättelse om väsentlig försening

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen (se 11 § FL).

Jag har tidigare uttalat att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när det kan bedömas att den faktiska handläggningstiden kommer att markant överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period. De överväganden som en myndighet gör i fråga om huruvida den ska underrätta den enskilde bör dokumenteras. (Se t.ex. JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-2023, med vidare hänvisningar.)

En myndighet ska på eget initiativ informera om ett dröjsmål så snart det står klart för den att avgörandet i ärendet kommer att försenas väsentligt (se prop. 2016/17:180 s. 110). Det krävs alltså inte att avgörandet redan har blivit försenat för att underrättelseskyldigheten ska inträda. Syftet med bestämmelsen i 11 § FL är främst att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödig irritation hos den enskilde. Det är god förvaltning att inte hålla den enskilde ovetande om vad som händer i ärendet. En myndighet bör därför lämna information om handläggningen så tidigt som möjligt, och om det redan vid tidpunkten för ansökan står klart att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat måste myndigheten lämna en sådan underrättelse då. (Se JO 2023 s. 368, dnr 7262-2022 och 7266-2022.)

Nämnden har framfört att AA redan vid sin ansökan den 5 januari 2023 bör ha fått information om att nämnden stod inför en stor personalomsättning och att detta var orsaken till att det var tveksamt om hans ärende skulle avgöras innan det tidigare beslutet löpte ut. Det saknas anledning för mig att avgöra vid vilken tidpunkt i just det här ärendet som skyldigheten att lämna en underrättelse enligt 11 § FL inträdde, men som jag uppfattar det menar nämnden att detta borde ha skett redan vid tidpunkten för ansökan. Jag konstaterar dock att det inte finns något som tyder på att en underrättelse lämnades vid det tillfället. Enligt nämnden har underrättelseskyldigheten i stället fullgjorts genom kontakter som ägt rum med AA via e-post, och nämnden har i det sammanhanget särskilt hänvisat till ett e-postmeddelande den 28 november 2023.

När det gäller underrättelsens innehåll vill jag framhålla att en myndighet inte bara ska underrätta den enskilde om förseningen, utan också förklara vad

förseningen beror på. Jag har tidigare uttalat att det inte krävs att myndigheten lämnar någon utförlig information om sin verksamhet eller de omständigheter som har lett till att avgörandet kommer att försenas. Hur utförlig förklaringen behöver vara ska bedömas utifrån syftet med bestämmelsen. En underrättelse enligt 11 § FL kan alltså vara kortfattad. Det är dock viktigt att den är tydligt utformad. Det måste bl.a. framgå att det är fråga om en underrättelse enligt den bestämmelsen. Det är också lämpligt att myndigheten försöker uppskatta hur lång tid det beräknas ta innan ärendet avgörs (se JO 2023 s. 368).

Enligt min mening framgår det inte tillräckligt tydligt av den e-postkorrespondens som nämnden hänvisat till att informationen utgör en underrättelse enligt 11 § FL. E-postmeddelandet till AA den 28 november 2023 innehåller t.ex. inte någon information om att avgörandet i ärendet försenats eller en förklaring till dröjsmålet. En sådan förklaring lämnades visserligen i ett e-postmeddelande som skickades den 1 december 2023 men inte heller av detta meddelande framgår tydligt att det är frågan om en underrättelse om väsentlig försening. Jag konstaterar också att inget av meddelandena innehåller någon tidsplan för när ett beslut kommer att fattas. Den aktuella korrespondensen tycks inte heller skett på myndighetens initiativ, utan såvitt går att utläsa har informationen lämnats efter att sådan har efterfrågats av AA. Vidare vill jag påpeka att det inte heller framgår av journalanteckningarna i AA:s ärende att nämnden vid något tillfälle har gjort en närmare bedömning av om avgörandet i ärendet skulle komma att försenas, eller att en underrättelse enligt 11 § FL lämnats.

Mot bakgrund av det som framkommit ovan har nämnden enligt min bedömning inte uppfyllt sin underrättelseskyldighet enligt 11 § FL. Jag är kritisk till detta och utgår från att åtgärder vidtas för att förhindra att något liknande inträffar igen.

Avslutande kommentarer

Omsorgsnämnden i Uppsala kommun förtjänar sammantaget allvarlig kritik för den långsamma handläggningen av AA:s ansökan om personlig assistans samt för bristerna i hanteringen av en underrättelse enligt 11 § FL.

Det som i övrigt framkommit i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Elenor Grönnå har föredragit ärendet och biträdande kanslichefen Marcus Agnvall har deltagit i beredningen.