

BESLUT

Datum
2025-11-20

Dnr
2428-2024

Sid
1 (7)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Vård- och omsorgsnämnden i Sigtuna kommun får allvarlig kritik för bristande hantering av tre domar som förvaltningsrätten hade återförvisat till nämnden i ett ärende om personlig assistans

Beslutet i korthet: En person ansökte hos en kommunal nämnd om fortsatt personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Efter att nämnden hade avslagit ansökan överklagades beslutet till förvaltningsrätten som förklarade att personen hade rätt till personlig assistans och återförvisade målet till nämnden för vidare handläggning. Nämnden fattade trots anvisningen ett nytt beslut om att avslå ansökan om personlig assistans. Beslutet överklagades och målet återförvisades av förvaltningsrätten som återigen slog fast att personen hade rätt till insatsen. Nämnden fattade därefter ytterligare ett beslut om att avslå ansökan, vilket överklagades till förvaltningsrätten som en tredje gång återförvisade målet till nämnden. Nämnden fattade sedan beslut om att ännu en gång avslå ansökan om personlig assistans. Efter att beslutet hade överklagats konstaterade förvaltningsrätten att det framstod som utsiktslöst att återigen återförvisa målet till nämnden, varpå rätten i stället prövade målet i sak.

JO ser mycket allvarligt på att nämnden har agerat i strid med förvaltningsrättens avgöranden och uttryckliga anvisningar vid tre tillfällen i samma ärende. Nämnden har dessutom vid ett tillfälle tillämpat fel lagstiftning vid prövningen av ärendet, vilket JO finner anmärkningsvärt. JO konstaterar att nämndens hantering inte har varit förenlig med dess skyldigheter enligt LSS och att det funnits grundläggande kunskapsbrister inom förvaltningen. Konsekvensen av nämndens handläggning blev att personen fick vänta i drygt fyra år på att få sin sak slutligt prövad, vilket är helt oacceptabelt. JO uttalar att nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin bristfälliga hantering av ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO i mars 2024 klagade advokaterna AA och BB som ombud för CC på socialtjänsten i Sigtuna kommun och framförde bl.a. följande.

CC var beviljad personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, med 171 timmar och 19 minuter per vecka. Beslutet gällde till och med april 2020. CC ansökte hos Vård- och omsorgsnämnden i Sigtuna kommun om fortsatt personlig assistans. Nämnden avtog i maj 2020 ansökan med motiveringen att en fullgod utredning av CC:s behov inte hade kunnat genomföras på grund av hennes bristande medverkan.

CC överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Uppsala. Domstolen, som upphävde nämndens beslut och förklarade att CC hade rätt till fortsatt personlig assistans, återförvisade målet till nämnden för prövning av omfattningen av hennes behov.

Nämnden fattade i november 2021 ett nytt beslut varigenom CC:s ansökan återigen avslogs. Denna gång angav den som skäl för avslaget att hon inte omfattades av en personkrets i 1 § LSS. CC överklagade beslutet till förvaltningsrätten som upphävde nämndens beslut och förklarade att CC tillhörde en personkrets. Förvaltningsrätten återförvisade målet till nämnden för att den återigen skulle pröva omfattningen av hennes behov.

I april 2023 avslog nämnden åter ansökan med motiveringen att CC inte hade medverkat till utredningen. CC överklagade även detta beslut till förvaltningsrätten som upphävde beslutet och på nytt förklarade att hon hade rätt till personlig assistans samt återförvisade målet för tredje gången till nämnden för prövning av insatsens omfattning. Även efter denna återförvisning fattade nämnden i februari 2024 ett nytt beslut om att avslå CC:s ansökan. Denna gång motiverade den beslutet med att CC:s grundläggande behov var ringa och att hon bedömdes vara tillgodosedd goda levnadsvillkor även utan insatsen.

Nämnden har alltså vid upprepade tillfällen fattat beslut som gått utanför ramen för prövningen i ärendet. Trots att förvaltningsrätten har återförvisat målet till nämnden med tydliga instruktioner om vad som skulle prövas, har nämnden agerat i strid med detta. I ett av besluten har nämnden dessutom tillämpat fel lagstiftning. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade det gått nästan fyra år sedan CC först ansökte om fortsatt personlig assistans och hon hade ännu inte fått insatsen beviljad av nämnden, trots att förvaltningsrätten flera gånger hade slagit fast hennes rätt till denna.

Utredning

JO begärde att nämnden skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan. Nämnden skulle också besvara ett antal frågor rörande betydelsen av förvaltningsrättens bedömningar och anvisningar i avgörandena samt om nämnden var bunden av dessa.

I sitt yttrande redogjorde nämnden bl.a. för sin handläggning och bedömning. Nämnden konstaterade att det under handläggningen av ärendet hade gjorts felaktiga rättsliga bedömningar och att rättstillämpningen delvis varit felaktig. Nämnden uppgav bl.a. att åtgärder hade företagits utanför prövningsramen.

AA och BB kommenterade nämndens yttrande.

Rättslig reglering

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. Den som omfattas av lagen har rätt till

vissa insatser om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt. Målet med LSS är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra (se 1, 5 och 7 §§ LSS).

LSS är en rättighetslag. Jag har i ett tidigare 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. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. (Se 5 och 6 §§ LSS.)

En av insatserna enligt LSS är personlig assistans (9 § 2 LSS). 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 (se bl.a. 9 § förvaltningslagen [2017:900], FL, och JO:s beslut den 5 april 2019, dnr 2519-2018).

Beslut om insatser gäller omedelbart (se 27 § fjärde stycket LSS). Om en domstol helt eller delvis upphäver ett beslut som nämnden har fattat och återförvisar målet till nämnden för ny prövning innebär det att den enskildes ansökan kvarstår och att den inte är prövad i de delar som har upphävts. Nämnden ska utan dröjsmål meddela ett nytt beslut i enlighet med domstolens anvisningar. Nämnden bör normalt sett kunna hantera saken skyndsamt eftersom det redan finns en utredning, låt vara att den kan behöva kompletteras i vissa avseenden (se JO:s beslut den 6 november 2019, dnr 1698-2018, och den 26 maj 2020, dnr 3898-2019). Om nämnden är missnöjd med domen, får nämnden överklaga den till kammarrätten.

Handläggningen av CC:s ärende

Inledning

Det här ärendet handlar om de svårigheter att ta tillvara sina rättigheter som enskilda kan drabbas av på grund av att en myndighet inte riktigt förmår att handlägga sina ärenden utifrån de krav som ställs på en god förvaltning. Ärendet är viktigt eftersom det ger ett exempel på en myndighet som har haft att tillämpa bestämmelser i LSS, som är en rättighetslag, men upprepat visat att den saknat såväl kompetens för det som en tillräcklig förståelse för de krav som ställs för att handläggningen ska vara rättssäker.

Jag redogör i följande tre avsnitt för handläggningen av CC:s ansökan om personlig assistans med fokus på nämndens beslutsfattande och förvaltningsrättens efterföljande prövningar som lett till att målet återförvisats till nämnden tre gånger. Varje beslut och återförvisning behandlas i ett separat avsnitt. Sist i respektive avsnitt redogörs för nämndens syn på handläggningen i aktuell del. I

ett fjärde och sista avsnitt gör jag mina uttalanden med anledning av det som kommit fram om nämndens handläggning.

Handläggningen efter den första återförvisningen i juli 2021

Av utredningen framgår att CC i februari 2020 ansökte hos nämnden om fortsatt personlig assistans. Nämnden avslog ansökan genom beslut i maj 2020 med motiveringen att nämnden inte hade kunnat genomföra en fullgod utredning av CC:s behov av personlig assistans på grund av hennes bristande medverkan. CC överklagade beslutet till förvaltningsrätten som i juli 2021 upphävde nämndens beslut, förklarade att hon hade rätt till personlig assistans och återförvisade målet till nämnden för prövning av omfattningen av hennes behov. Nämnden fattade ett nytt beslut i november 2021 genom vilket CC:s ansökan om personlig assistans återigen avslogs, nu med motiveringen att hon inte omfattades av den personkrets som har rätt till insatser enligt LSS.

Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Efter att målet återförvisats uppfattade nämnden att CC gjorde en ny ansökan om personlig assistans på grund av att hennes behov hade förändrats. Nämnden inledde därför en ny utredning. I september 2021 beviljade nämnden CC personlig assistans med omfattningen 171 timmar och 19 minuter per vecka för perioden juli–november 2021, vilket nämnden uppfattade var i enlighet med förvaltningsrättens dom. Den nya ansökan avslogs sedan i november 2021. Det borde inte ha fattats ett beslut om insats med så snäv tidsbegränsning. Nämnden borde inte heller ha bedömt att det var fråga om en ny ansökan, utan skulle i stället ha uppfyllt sitt utrednings- och processledningsansvar.

Handläggningen efter den andra återförvisningen i januari 2023

Av utredningen framgår att CC överklagade nämndens beslut från november 2021 till förvaltningsrätten, som i januari 2023 upphävde beslutet, förklarade att hon alltså skulle anses tillhöra personkretsen och på nytt återförvisade målet till nämnden för prövning av omfattningen av hennes behov. Förvaltningsrätten konstaterade i domskälen att nämndens förfaringssätt inte varit i överensstämmelse med domen som hade meddelats i juli 2021 och att nämnden inte kunde anses ha följt anvisningarna i domen, samt att nämnden inte haft skäl att pröva om CC omfattades av personkretsen, utan i stället skulle ha prövat insatsens omfattning. Rätten ansåg att nämndens handläggning uppvisade allvarliga brister, men med hänsyn till instansordningens princip återförvisades målet återigen till nämnden. Nämnden avslog i april 2023 CC:s ansökan med motiveringen att hon inte hade medverkat till utredningen.

Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Vid prövningen av omfattningen av CC:s behov begärde nämnden bl.a. in nya medicinska underlag. Det var fel av nämnden att avslå ansökan på den grunden att CC inte medverkade i utredningen. Nämnden gick utanför vad den hade att pröva och gjorde även en felaktig tillämpning av vissa bestämmelser i FL och LSS.

Handläggningen efter den tredje återförvisningen i oktober 2023

Av utredningen framgår att CC överklagade nämndens beslut från april 2023 till förvaltningsrätten, som efter förtursförklaring i maj 2023 handlade målet med förtur. I oktober 2023 upphävde förvaltningsrätten nämndens beslut och återförvisade målet ännu en gång till nämnden för prövning av omfattningen av CC:s behov. Förvaltningsrätten konstaterade bl.a. att nämnden genom de två tidigare domarna i juli 2021 och januari 2023 haft att pröva omfattningen av CC:s grundläggande och andra personliga behov, men att nämnden fortsatt inte hade förfarit i enlighet med dessa avgöranden. Rätten fann detta anmärkningsvärt och konstaterade även att det samlade underlag som fanns i målet var tillräckligt för att nämnden skulle kunna göra en bedömning. Målet återförvisades återigen med hänsyn till instansordningens princip. I februari 2024 avslag nämnden åter ansökan. Denna gång med motiveringen att CC:s grundläggande behov var ringa och att hon bedömdes ha tillförsäkrats goda levnadsvillkor även utan den sökta insatsen.

CC överklagade även detta beslut och i mars 2024 beslutade förvaltningsrätten att handlägga målet med förtur. I april 2024 biföll förvaltningsrätten CC:s överklagande och förklarade att hon hade rätt till personlig assistans motsvarande 171 timmar och 19 minuter per vecka under tidsperioden maj 2020–april 2024. Rätten konstaterade att domstolen redan i juli 2021 hade förklarat att CC hade rätt till personlig assistans och att rätten därefter vid upprepade tillfällen hade återförvisat frågan om insatsens omfattning till nämnden, men att nämnden trots rättens tydliga anvisningar om att endast pröva den frågan alltså inte hade förfarit i överensstämmelse med de tidigare domarna. Rätten uttalade vidare att det framstod som utsiktslöst att återigen återförvisa målet till nämnden för prövning av den aktuella frågan.

Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgett bl.a. följande. Nämnden bedömde att omfattningen av CC:s grundläggande behov var ringa. Detta medförde att hon inte hade rätt till personlig assistans, varför någon prövning av hennes andra personliga behov inte gjordes. Detta förfarande var felaktigt av nämnden, eftersom förvaltningsrätten redan hade slagit fast att CC hade rätt till personlig assistans. Därtill var rättstillämpningen delvis felaktig eftersom det i beslutet bl.a. hänvisas till bestämmelser i socialförsäkringsbalken, SFB.

Bedömning

Förvaltningsrätten har alltså vid tre tillfällen återförvisat målet till nämnden för en prövning av omfattningen av CC:s grundläggande behov och andra personliga behov. Rätten har formulerat domsluten på ett snarlikt sätt i alla tre domar. Det framgår också tydligt av domskälen att rätten varje gång bedömt att CC hade rätt till personlig assistans och att det endast var omfattningen av insatsen som skulle prövas av nämnden efter återförvisningen. Det har alltså vid samtliga tillfällen stått helt klart vad nämnden skulle pröva. Trots detta har nämnden efter återförvisningarna fattat nya beslut varigenom CC:s ansökan om personlig assistans på olika grunder på nytt har avslagits.

Nämnden har uppgett att den, efter den första återförvisningen i juli 2021, uppfattade det som att CC ville göra en ny ansökan. Jag kan konstatera att nämnden i en sådan situation har en relativt långtgående skyldighet att reda ut eventuella oklarheter. Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet (se 6 och 20 §§ FL). En myndighet ska därutöver se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, och om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen (23 § FL). Nämnden borde således inom ramen för sin service- och utredningsskyldighet ha rett ut om CC verkligen ville göra en ny ansökan. Hanteringen har brustit i denna del.

Nämndens åtgärd att i september 2021 i stället fatta ett tidsbegränsat beslut för en kortare tid, fram till dess att den nya utredningen var klar, var inte heller förenligt med anvisningen i förvaltningsrättens dom. Jag vill i det sammanhanget framhålla att insatser enligt LSS ska vara varaktiga och samordnade (se 7 § LSS). I lagens förarbeten framhålls särskilt principen om kontinuitet, som innebär att den enskilde eller hans eller hennes familj ska kunna känna säkerhet i att stödet inte plötsligt upphör eller förändras (se prop. 1992/93:159 s. 45).

Det är anmärkningsvärt att nämnden, utöver att fatta beslut i strid med förvaltningsrättens uttalade instruktioner, även har tillämpat fel lagstiftning vid prövningen av CC:s ansökan. Det framstår för mig som närmast obegripligt att nämnden i februari 2024, vid den tredje prövningen av ansökan, plötsligt tillämpade en för ärendet ny och irrelevant lagstiftning, nämligen SFB. Detta tyder på allvarliga kunskapsbrister inom förvaltningen och ger dessutom intryck av en mycket slarvig handläggning. Det är mycket bekymrande.

Nämnden har alltså agerat i strid med förvaltningsrättens avgöranden vid tre tillfällen i samma ärende. Jag ser mycket allvarligt på det inträffade. Som jag tidigare har påpekat är LSS en rättighetslag och nämndens hantering av CC:s ärende har inte varit förenlig med dess skyldighet att verka för att personer som tillhör en personkrets får sina behov tillgodosedda (se 15 § 2 LSS). Jag anser det anmärkningsvärt att nämnden, trots att förvaltningsrätten inte ifrågasatt att CC omfattades av en personkrets i 1 § LSS, ändå gjorde en förnyad prövning av den frågan i sitt beslut i november 2021. När förvaltningsrätten slutligt avgjort en fråga inom ramen för sin prövning, finns det inte något utrymme för nämnden att efter en återförvisning av målet göra en förnyad prövning av den frågan. Det som återstod för nämnden att göra om den var missnöjd med förvaltningsrättens bedömning var att överklaga domen. Det borde ha varit självklart för nämnden.

Det är för mig närmast häpnadsväckande att nämndens felaktiga hantering upprepades flera gånger trots att förvaltningsrätten domskälsvis i relativt skarpa ordalag påpekat att nämndens handläggning hade brustit efter tidigare återförvisningar. Att förvaltningsrätten till slut, i strid med instansordningens

princip, ansåg sig nödgad att själv avgöra målet i sak på grund av nämndens agerande är ytterst allvarligt.

JO har i flera tidigare beslut uttalat att det är allvarligt och strider mot grundläggande krav på offentliga organs uppträdande när myndigheter inte respekterar domstolsavgöranden (se t.ex. JO:s beslut den 26 maj 2020, dnr 3894-2019, och där gjorda hänvisningar). Nämnden menar att det inte har varit fråga om medvetet domstolstrots. Även om nämndens syfte med hanteringen av ärendet inte var att medvetet obstruera eller frångå förvaltningsrättens givna prövningsram, kan jag konstatera att handläggningen i praktiken ändå fick en sådan effekt, vilket verkligen har försvårat för CC att ta tillvara sina rättigheter. Konsekvensen av nämndens handläggning blev att CC fick vänta i drygt fyra år på att få sin sak slutligt prövad. Detta är helt oacceptabelt och nämnden förtjänar allvarlig kritik för de brister i hanteringen av CC:s ärende som jag har konstaterat i det här beslutet.

Det står helt klart att det funnits grundläggande kunskapsbrister inom förvaltningen när det kommer till bl.a. hanteringen av återförvisade mål. Detta måste nämnden komma till rätta med. Nämnden har i sitt yttrande uppgett att den med anledning av händelserna i detta ärende har upprättat en handlingsplan, uppdaterat sina rutiner och planerat för vissa utbildningsinsatser, samt att det kommer att tillhandahållas juridisk handledning för den avdelning som arbetar med myndighetsutövning. Jag förutsätter att dessa åtgärder vidtagits och att de säkerställer att något liknande inte inträffar igen. Jag kommer att följa upp det arbetet i min fortsatta tillsyn.

Mot bakgrund av nämndens allvarliga brister i detta ärende och då jag i flera tidigare beslut under 2025 riktat kritik mot olika socialnämnder för hur de handlagt ärenden enligt LSS (se bl.a. JO:s beslut den 13 februari 2025, dnr 5244-2023 och dnr 6204-2023, JO:s beslut den 10 mars 2025, dnr 232-2024, JO:s beslut den 27 mars 2025, dnr 3830-2024, JO:s beslut den 27 juni 2025, dnr 7743-2024, JO:s beslut den 3 juli 2025, dnr 6087-2024 m.fl., JO:s beslut den 10 oktober 2025, dnr 7102-2024, JO:s beslut den 28 oktober 2025, dnr 3842-2024 och JO:s beslut den 30 oktober 2025, dnr 10998-2024), finner jag anledning att skicka en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Maria Rydström har föredragit ärendet och tf. byråchefen Sandra Lundgren har deltagit i beredningen.