

Fråga bl.a. om en socialnämnd hade ändrat ett beslut så att ett överklagande hade förfallit enligt 28 § första stycket förvaltningslagen

AA ansökte i mars 2004 hos Socialnämnden i Köpings kommun om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av boende på Salbohedskolans elevhem under tiden som han fullgjorde sin skolgång. Socialnämnden avslog ansökan med den motiveringen att det bistånd, i form av placering på ett familjehem, som beviljades i januari 2004 var en fullgod lösning.

AA överklagade avslagsbeslutet genom en skrivelse som kom in till socialnämnden den 2 april 2004.

I en anmälan till JO framförde BB, CC och DD, som är anställda vid Salbohedskolan, klagomål mot Socialnämnden i Köpings kommun. De klagade på att socialnämnden inte hade vidarebefordrat AA:s överklagande till länsrätten och anförde bl.a. följande. När personal från Salbohedskolan kontaktade socialförvaltningen per telefon uppgav tjänstemän vid förvaltningen att man ”ligger på överklagan” och att överklagandet inte vidarebefordrades till länsrätten då det ”inte gör saken bättre” för AA.

Socialnämnden i Köpings kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO. Socialnämnden avgav som sitt remissvar ett yttrande som hade upprättats av individ- och familjeomsorgschefen EE. I yttrandet anfördes följande.

/---/

Sammanfattning

AA är en 20-årig ung man med dokumenterat begåvningshandikapp och har därmed rätt till insatser enligt LSS. AA har varit aktuell inom socialtjänsten sedan tidiga tonåren på grund av skolproblematik och kriminalitet, hittills med insatser enligt SoL.

AA:s liv och tillvaro under de senaste åren har i stor utsträckning påverkats och styrts av både det privata och professionella nätverk som finns kring honom. Olika aktörer har handlat och drivit frågor utifrån olika motiv. Uppenbart är att dessa inte alltid varit samordnade eller i alla lägen utgått från AA:s egna önskemål och behov. AA har under det senaste året varit ambivalent både gällande boende och fortsatt skolgång (se kopia journalanteckningar).

Anmälan mot socialtjänsten från anställda på Salbohed, rör i huvudsak handläggningen av besvär över socialtjänstens beslut att avslå boende på Salbohed 2004-03-15. Besvärsskrivelse inkom till socialtjänsten 2004-04-02. Besväret omprövades, enligt förvaltningslagens regler, av socialtjänsten/socialnämnden som beslutande instans. Efter ett antal samtal, kontakter och diskussioner i ärendet beslutade socialtjänsten att bevilja fortsatt boende på Salbohed, i första hand t.o.m. terminsslutet i juni 2004. Fortsatt boende beviljades som insats enligt LSS eftersom ansökan om insatser enligt denna lagstiftning aktualiserats under den aktuella processen.

Socialtjänsten/socialnämnden ansvarar för insatser utifrån båda lagstiftningarna även om ärendena behandlas av olika avdelningar inom myndigheten. Myndigheten omprövade sitt ursprungliga beslut och beviljade sökt insats, men utifrån LSS istället för SoL, med hänvisning till aktualiserad ansökan om LSS-insats från AA (se kopia LSS-journal). AA:s överklagan överlämnades inte för prövning till länsrätten med anledning av att socialnämnden som beslutande instans omprövade tidigare beslut.

AA har, efter beslut om beviljad insats, tydligt avböjt boende på Salbohedskolan. I nuläget diskuteras framtida insatser för boende och sysselsättning i Köping. AA bor tills vidare hos sin bror och svägerska med bistånd i form av så kallad "inneboendenorm" för sin försörjning. Ansökan om aktivitetsstöd från Försäkringskassan samt god man är aktuellt. AA har ännu inte tagit ställning till i vilken form han vill ha stöd i boendet eller för sin sysselsättning.

Bakgrund/Beskrivning av ärendet

AA har varit aktuell för insatser från socialtjänstens individ- och familjeomsorg sedan han gick på högstadiet. Tidigt konstaterades att AA med hänsyn till sitt begåvningshandikapp var berättigad till insatser enligt LSS. Vårdnadshavarna valde att inte ansöka om LSS-insatser, varför behövliga insatser beviljats enligt SoL.

En problematisk skolsituation samt kriminellt beteende, ledde till en placering på Salboheds boendeenhet i kombination med särskilt anpassad skolgång på Salboheds gymnasiesärskola under våren 2001.

Under hösten 2003 konstaterade boendeenheten och socialtjänsten i Köping, att boendet i Salbohed inte fungerade för AA. AA hade varit inblandad i en mängd incidenter både i och utanför institutionen. Från boendeenheten bedömdes att han inte kunde vara kvar. Med anledning av detta påbörjade socialtjänsten ett sökande efter alternativa boendeformer för AA, med möjlighet att kunna fullgöra skolgången på Salbohed.

I januari 2004 beviljades AA bistånd enligt 4:1 SoL i form av placering i familjehem. Enligt planering skulle AA fortsätta sin skolgång på Salbohedskolan. Både AA och hans anhöriga accepterade boendeanterativet med aktuell vårdplan.

Efter en kort tid i familjehemmet uttryckte AA en önskan om att få flytta tillbaka till boendeenheten på Salbohed. Med hänvisning till tidigare problematik motsatte sig socialtjänsten detta. I detta läge presenterade Salboheds boendeenhet ett boendeanterativ för AA med mycket omfattande personalresurs, vilket socialtjänsten inte bedömde adekvat utifrån AA:s behov och kostnaden för det aktuella boendet.

En period av oklarhet och oro kring AA:s boende uppstod. Socialtjänsten erbjöd boende i familjehemmet medan Salbohed påvisade lösningar för AA, som socialtjänsten bedömde var oacceptabla, med tanke på tidigare problem och på den ersättning som boendeenheten begärde. AA bodde under en period hos sin flickvän eftersom han vägrade att återvända till familjehemmet. Kontraktet med familjehemmet sades upp fr.o.m. 2004-05-01. AA beviljades så kallad inneboendenorm för att kunna bekosta boendet hos flickvännen.

Parallellt pågick en diskussion om AA:s möjligheter att söka insatser enligt LSS. Vid samtal med LSS-handläggare framkom att motståndet för ansökan om insatser

fanns hos anhöriga till AA. AA själv visade viss insikt för sitt handikapp och ville själv ansöka om LSS-insatser. Med hänsyn till detta övergick AA:s framställningar till LSS-handläggare inom socialtjänsten. Även fortsättningsvis har dock både IFO och LSS-handläggare deltagit i samtal, besök och planering.

I slutet av maj blev AA:s boendesituation akut med anledning av att förhållandet med flickvännen avslutades. AA bereddes plats på Salboheds boendeenhet enligt LSS till och med terminsslutet. Platsen var inte inom den enhet där AA tidigare bott, och han avvisade erbjudandet bara efter någon timme. Han hämtades av brodern i Köping, och bor i avvaktan på en långsiktig lösning, hos brodern och hans fru.

Socialnämndens bedömning

Socialnämnden har i sin handläggning av ärendet kunnat konstatera svårigheter med bedömning av insatser utifrån olika aktuella lagstiftningar. AA tillhör uppenbarligen den personkrets som har rätt till insatser enligt LSS. Hans vårdnadshavare (med stöd från anhöriga) har avböjt att ansöka om sådana insatser eftersom de ansett att detta skulle "stämpla" AA. AA har nu som vuxen själv valt att ansöka om insatser enligt LSS, även om hans inställning är mycket ambivalent.

Socialnämnden har i mars 2004 fattat beslut om att avslå då aktuell ansökan från AA, om boende på Salbohed. AA överklagade beslutet, med hjälp av personal på skolan. Under processen har AA:s ansökan förändrats och han har ansökt om insats enligt LSS. Framtida insatser är ännu oklara, men i ett akut skede beslutade socialtjänsten att bevilja hans ansökan. Därmed har en vidare prövning av överklagan i länsrätten ej bedömts aktuell.

AA har i kontakter med både IFO och LSS-handläggare klargjort att han inte längre är intresserad av skolgång eller boende på Salbohed. Planering för behövliga insatser fortgår.

Socialtjänsten saknar information om i vilken utsträckning aktuell anmälan är känd för AA, som den berör, och hur han själv skulle ställa sig till den.

Sammantaget är socialtjänstens bedömning att ärendet behandlats korrekt utifrån de förutsättningar som förelegat.

BB, CC och DD yttrade sig över remissvaret. De anförde bl.a. följande. Det finns misstankar om att ekonomiska skäl var anledningen till att överklagandet inte vidarebefordrades till länsrätten. AA for illa av de provisoriska boendeformerna som skapades för att lösa hans situation under den tidsutdräkt som uppstod till följd av socialnämndens hantering av överklagandet.

JO inhämtade och tog del av socialförvaltningens journalanteckningar angående AA från dels individ- och familjeomsorgen under tiden januari– december 2004, dels LSS-handläggare under tiden maj–juni 2004.

I ett beslut den 30 september 2005 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Socialnämndens beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 16 kap. 3 § samma lag. Av 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att en skrivelse med ett överklagande skall ha kommit in till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Myndigheten prövar därefter om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid och skall, om skrivelsen kommit in för sent, i allmänhet avvisa den (24 § FL). Om skrivelsen inte avvisas

skall myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

Förvaltningslagen anger inte någon bestämd frist inom vilken den beslutande myndigheten skall överlämna handlingarna i ett överklagat ärende till den högre instansen. Det ligger dock i sakens natur att överlämnandet – när sådant skall ske – skall ske utan dröjsmål (se Hellners, T. m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer s. 308). Det allmänna kravet i 7 § FL, vilket vilar på uppfattningen att det är av vikt för rättssäkerheten att myndigheten handlägger sina ärenden så enkelt, snabbt och billigt som möjligt, gäller också här. JO har vid flera tillfällen uttalat att överlämnandet i normalfallet bör ske inom en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

I 27 § FL stadgas att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller som huvudregel även om beslutet överklagas.

Den beslutande myndigheten är sålunda under vissa förutsättningar skyldig att meddela ett nytt beslut som ändrar eller upphäver det tidigare beslutet. Det är endast klart oriktiga beslut som omfattas av omprövningsskyldigheten. Skyldigheten inträder inte om det krävs ytterligare utredning i ärendet för att en korrigering skall kunna ske.

Omprövningsskyldigheten i 27 § FL är en minimiregel. Frågor om omprövning i andra fall än de av lagstiftaren påbjudna får lösas genom praxis eller specialbestämmelser. Möjligheten till omprövning utanför 27 § FL bör utnyttjas så att syftet med paragrafen främjas. Ett riktmärke bör alltså vara att omprövning hos den beslutande myndigheten ersätter prövning i högre instans om det innebär att oriktiga beslut kan rättas enklare, snabbare och billigare utan att säkerheten eftersätts. För det fall klaganden lämnar uppgifter som, om de är riktiga, kan föranleda omprövning torde det vara i linje med lagstiftarens avsikt att med användning av omprövningsinstitutet utanför 27 § FL:s ram behålla ett överklagande en kort tid för att kontrollera uppgifternas riktighet. Givetvis bör försiktighet iakttas så att förfarandet inte inkräktar på den högre instansens rätt att sörja för behövlig utredning. Möjligheten till omprövning bör inte utnyttjas så att det ger underlag för uppfattningen att myndigheten undertrycker överklagandet.

Några närmare föreskrifter om hur en myndighet skall gå till väga när den omprövar sina beslut har inte meddelats. I förarbetena har beträffande tidsåtgången uttalats att omprövningsmöjligheten inte får utnyttjas så att det slutliga avgörandet dröjer längre än annars eller så att förfarandet blir krångligare eller dyrare (se prop. 1985/86:80 s. 77). Myndighetens granskning av om klagandens skrivelse kan föranleda omprövning och, om beslutet inte genast ändras enligt klagandens

begäran, överlämnande av klagandens skrivelse till den myndighet som skall pröva överklagandet bör inte heller i dessa fall överstiga en vecka.

Om myndigheten vid omprövning själv ändrar beslutet såsom klaganden begär förfaller överklagandet (28 § första stycket FL). I så fall tillämpas inte reglerna i 24 och 25 §§ FL. Ändrar myndigheten däremot beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvísning skall ske på grund av att skrivelsen med överklagandet har kommit in för sent (28 § andra stycket FL).

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår bl.a. följande. I mars 2004 avslog Socialnämnden i Köpings kommun AA:s ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av boende på Salbohedskolans elevhem. Beslutet överklagades till länsrätten genom en skrivelse som kom in till socialnämnden den 2 april 2004. Överklagandet vidarebefordrades inte till länsrätten. BB, CC och DD uttryckte i sin anmälan till JO misstankar om att socialnämnden uppsåtligt hade underlåtit att vidarebefordra överklagandet till länsrätten. Vad som har framkommit av utredningen ger inte stöd för att det skulle förhålla sig på det sättet. Socialnämnden har förklarat underlåtenheten att vidarebefordra överklagandet med att nämnden vid en omprövning som skedde enligt förvaltningslagen den 24 maj 2004 biföll AA:s ansökan om insatser enligt LSS och att en prövning av överklagandet i länsrätten därefter inte bedömdes som aktuell.

Som framgår av det ovan anförda är det endast klart oriktiga beslut som omfattas av omprövningsskyldigheten i 27 § första stycket FL. Det framgår varken av journalanteckningarna från individ- och familjeomsorgen eller remissvaret att socialnämnden vid överklagandetidpunkten, dvs. den 2 april 2004, ansåg att avslagsbeslutet från mars 2004 var oriktigt. Därtill kommer att det var först den 3 maj 2004 som AA ansökte om rätt till insatser enligt LSS. Detta ger vid handen att någon skyldighet till omprövning i FL:s mening inte synes ha förelegat. Socialnämnden borde därför – efter sedvanlig rättidsprövning – skyndsamt, dvs. redan i början av april 2004, ha vidarebefordrat överklagandeskrivelsen och övriga handlingar i ärendet till länsrätten.

Fråga uppkommer om socialnämnden genom sitt nya beslut den 24 maj 2004 kan anses ha ändrat det tidigare beslutet såsom AA begärde i sitt överklagande och om överklagandet till följd därav har förfallit. Som framgår av det ovan anförda förfaller ett överklagande av en myndighets beslut, om myndigheten själv ändrar beslutet såsom klaganden begär (28 § första stycket FL).

AA överklagade socialnämndens beslut att avslå hans ansökan om bistånd enligt SoL. Vid tidpunkten för överklagandet hade han ännu inte ansökt om insatser enligt LSS. Genom det nya beslutet den 24 maj 2004 beviljade socialnämnden AA insatser enligt LSS för en viss angiven tidsperiod. Av 4 § LSS följer att lagen ger de personer som ingår i lagens personkrets rätt till särskilda insatser som betingas

av deras särskilda behov utan att inskränka de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag. I det nya beslutet tillgodosågs således AA:s begäran inte enligt den lagstiftning som han önskade vid tidpunkten för överklagandet, och den insats som beviljades var begränsad i tiden. Även om AA genom det nya beslutet rent faktiskt beviljades insatser för boende på Salbohedskolan, kan socialnämnden mot bakgrund av det nu anförda inte själv anses ha ändrat beslutet såsom han begärde i sitt överklagande. I motsats till vad socialnämnden måste ha menat anser jag inte att AA:s överklagande rent formellt har förfallit till följd av den ändring som socialnämnden gjorde i beslutet den 24 maj 2004. Med hänsyn till den bristande överensstämelsen mellan överklagandeskrivelsen och det nya beslutet skulle socialnämnden efter genomförandet av omprövningen ha behandlat AA:s överklagande som ett överklagande av det nya beslutet. Detta följer av 28 § andra stycket FL. Socialnämnden skulle följaktligen ha vidarebefordrat det nya beslutet, överklagandeskrivelsen och övriga handlingar i ärendet till länsrätten. Jag vill tillägga att även om överklagandet inte hade förfallit kan det givetvis diskuteras om saken i praktiken hade fallit eftersom AA beviljades en insats enligt LSS. Detta förhållande har dock nämnden inte haft att beakta vid den formella handläggningen av överklagandet.

Avslutningsvis vill jag kort beröra några frågor som rör omprövningsbeslutet.

Som jag har konstaterat ovan kan det ifrågasättas om det över huvud taget har förelegat någon omprövningssituation i det aktuella ärendet. Även för det fall socialnämnden skulle anses ha stöd för sin uppfattning att det funnits skäl att ompröva beslutet måste följande beaktas.

Såvitt framgår av LSS-handläggarens journalanteckningar fattade socialnämnden den 24 maj 2004 beslut om att bevilja AA insatser enligt LSS i form av boende på Salbohedskolan under tiden den 24 maj–11 juni 2004. Det dröjde således drygt sju veckor innan omprövningen skedde. Detta är naturligtvis en alltför lång tid, även om dröjsmålet till viss del har sin förklaring i att ansökan om insatser enligt LSS skedde först cirka fyra veckor efter det att överklagandet kom in till socialnämnden.

Det måste klart framgå av ett beslut om den beslutande myndigheten har företagit en omprövning och därigenom helt eller delvis har ändrat ett tidigare meddelat beslut eller om det rör sig om ett självständigt beslut. Detta är särskilt viktigt om det får konsekvenser för hanteringen av ett överklagande. Det är inte genom den föreliggande utredningen klarlagt om det av socialnämndens beslut den 24 maj 2004 framgår att nämnden har företagit en omprövning. Av utredningen framgår inte heller om socialnämnden i samband med det nya beslutet underrättade AA om att hans överklagande enligt nämndens uppfattning hade förfallit. En sådan upplysning borde socialnämnden ha tagit in i beslutet, se proposition 1985/86: 80 s. 80.

Tidsutdräkten som uppstod till följd av socialnämndens bristfälliga handläggning av AA:s överklagande resulterade i att hans boendesituation var osäker och sårbar under en inte obegränsad tid. Socialnämndens agerande innebar därför en risk för rättsförlust för AA. En klagande måste kunna lita på att ett överklagande snabbt vidarebefordras till överinstansen av den myndighet som har fattat beslutet så att överklagandet kan prövas. Detta är särskilt viktigt när det gäller beslut av här ifrågavarande slag.