

Kritik mot Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för bristfällig utformning av beslut i ett ärende enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Anmälan

AA 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, BB (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 BB 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.

AA 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 BB. I svaret skulle särskilt bl.a. följande frågor belysas.

Såvitt har kunnat utläsas av handlingarna har AA 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 AA: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 AA, och hon har tillfrågats om hon önskar skriftligt beslut gällande sin begäran om verkställighet vid Ikasus skola. AA 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. AA 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.

AA kommenterade remissvaret.

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 enstaka 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 AA ansökt om insatsen korttidsstillsyn enligt 9 § 7 LSS för sonen. Det framgår av stadsdelsnämndens utredning med anledning av ansökan att AA ville att insatsen skulle ske vid hans skola (Ikasus).

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

I ett beslut den 11 november 2010 anförs att BB beviljas bl.a. korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av korttidshem med 10 dygn per månad samt korttidsstillsyn under vissa närmare angivna tider.

Det var således ostridigt att BB 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 BB 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 AA: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 anförs att något uttryckligt avslagsbeslut inte fattades angående AA:s ansökan om korttidsvistelse för BB hos anordnaren Ikasus eftersom hennes ansökan i den delen tillmötesgicks. Av AA: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.

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.