

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Kritik mot Socialnämnden i Hallstahammars kommun för flera brister i handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS

Beslutet i korthet: En kvinna hade insats i form av personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I april 2017 ansökte hon hos socialnämnden om tillfällig utökning av insatsen. Vid ett möte inom ramen för ärendet tog LSS-handläggarna upp frågan om kvinnan överhuvudtaget hade rätt till personlig assistans. Handläggarna fattade i juni 2017 två beslut för nämndens räkning; dels att kvinnan inte beviljades tillfällig utökning av personlig assistans dels att hon, efter omprövning, inte hade rätt till insatsen. Av beslutsunderlaget i ärendet om omprövning framgick att det var en handläggare som hade initierat omprövningen av kvinnans beslut om personlig assistans.

En kommunal nämnd kan ge i uppdrag åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller i en viss grupp av ärenden, s.k. delegation. JO konstaterar att det inte fanns någon punkt i nämndens delegationsordning som tog sikte på rätten att fatta beslut om att inleda en utredning om omprövning i ett ärende om personlig assistans. Vidare framgick av delegationsordningen att en LSS-handläggare hade rätt att för nämndens räkning fatta beslut bl.a. om indragning av en insats i vissa *tilldelade* ärenden. JO konstaterar att handläggaren inte tycktes ha tilldelats kvinnans ärende såvitt avsåg omprövning av insatsen. Eftersom det saknades delegation att inleda utredning om omprövning och då delegationen att fatta beslut endast avsåg tilldelade ärenden, har handläggaren handlat utanför sin behörighet. Nämnden får kritik för hanteringen. JO uttalar också att det är viktigt att en delegationsordning är tydligt utformad. Det får aldrig uppstå oklarheter om vilka beslut en tjänsteman får fatta för nämndens räkning.

I beslutet riktar JO även kritik mot nämnden för att kvinnans far, som även är god man för henne, inte fick möjlighet att träffa handläggarna och lämna muntliga uppgifter enligt 8 a § LSS innan omprövningsärendet avgjordes. JO kritiserar också nämnden för att den brustit i sin kommuniseringskyldighet och för brister i utformningen av beslutet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA, god man för sin dotter BB, på Socialnämnden i Hallstahammars kommuns handläggning av dotterns ärenden om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

AA uppgav bl.a. följande: I april 2017 ansökte han för BB:s räkning om tillfällig utökning av hennes personliga assistans. Ett möte mellan honom och två handläggare ägde rum den 5 juni 2017. Vid mötet meddelade en av handläggarna att hon inte ansåg att BB var berättigad till personlig assistans och att ett nytt möte behövde bokas för att diskutera den saken. Han bad handläggaren att boka in ett möte. Något möte ägde inte rum. Han fick inte tillfälle att yttra sig innan nämnden fattade ett beslut om att låta BB:s personliga assistans upphöra.

Utredning

JO begärde att socialförvaltningen i Hallstahammars kommun skulle lämna upplysningar över den formella handläggningen av ärendet.

Socialnämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande (bilagorna har utelämnats):

God man AA ringde LSS-handläggare [...] 170428 och ville å BB:s vägnar ansöka om utökning av personlig assistans. BB har varit aktuell för LSS-insatser i Hallstahammars kommun sedan 90-talet och handläggare [...] varit inkopplad sedan 2002. AA undrade om han behövde komma på möte eller om det räckte att ta det via telefon. Handläggaren meddelade då att ett möte behövs eftersom det inte är säkert att en utökning kan beviljas. AA fick möjlighet att ge förslag på en tid som passade honom och mötet bokades till 170605 kl 12.30. Detta möte pågick i ca en timme och då var även LSS-handläggare [...] närvarande. I samband med att mötet hölls 170605 fick AA ge information om hur han ser på BB:s hjälpbehov och utveckling. Han fick också information om att handläggarna har samlat in muntlig och skriftlig information gällande BB från hennes dagliga verksamhet Lyckan och från korttidshemmet Pluto/Tellus (se bifogad utredning).

På mötet 170605 informerades AA om att BB inte skulle komma att beviljas utökningen av personlig assistans i samband med semester. Detta utifrån att insamlad information visat att BB:s behov av stöd och service inte tangerar den som åsyftas i begreppet "grundläggande behov", som ligger till grund för rätten till personlig assistent. Handläggarna gick också igenom vilka fem behov som räknas som grundläggande och styr rätten till personlig assistent enligt LSS. AA fyllde i med information om BB. Det framgick vid mötet att AA inte håller med om bedömningen och att han upplevde att handläggarna inte förstod graden av BB:s svårigheter. Handläggarna håller givetvis med om att BB har svårigheter och att de inte ska förminskas, men de faller inte in under kategorin "grundläggande behov" i den utsträckningen att personlig assistent är rätt insats. Handläggarna informerade också om andra insatser som skulle kunna fungera för BB, så som utökad tid på korttidsboendet samt ledsagarservice vid fritidsaktiviteter. BB har också möjlighet att ansöka om bostad med särskild service.

Under tiden för handläggningen av tillfällig utökning av personlig assistans, så sammanställdes den samlade informationen och det framgick med större tydlighet att BB inte längre har så omfattande behov att insatsen personlig assistent kan beviljas. 170630 ringde handläggare [...] till AA för att meddela detta och informerade om att underlagen för bedömningen var så omfattande att något mer möte inte behövdes för att beslut om avslag om personlig assistent, samt tillfällig utökning av personlig assistent skulle kunna göras.

Bedömningen från Hallstahammars kommun är att underlaget för bedömning och beslut i ärendet har varit fullt tillräckligt och att kommunen levt upp till sin service- och utredningsskyldighet.

JO hämtade in socialnämndens delegationsordning. Därefter begärde JO att socialnämnden skulle yttra sig över ett antal frågor (se nämndens remissvar nedan).

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Angående nämndens beslut den 30 juni 2017

1.1 Varför har det i beslutet angetts att ärendet gällde en prövning av en ansökan om insats?

Ärendet gällde en omprövning av en tidigare insats med beslut från 2007-05-15. Alla fattade beslut gäller under nu rådande förhållanden, d.v.s. om förhållandena ändras kommer omprövning att ske. När handläggarna samlade in information i utredningen som rörde tillfällig utökning av personlig assistent framkom det att förhållandena hade ändrats, vilket föranledde omprövning av beslutet.

1.2. Vad var den rättsliga grunden för att ompröva det tidigare beslutet?

Alla beslut gäller under rådande förhållanden, vilket innebär att om förhållandena ändras så kommer omprövning att ske.

1.3. Beslutet har undertecknats av LSS-handläggarna [...] och [...]. Vem av dem fattade beslutet? Har de kunnat fatta beslutet tillsammans?

Beslutet är fattat av handläggarna tillsammans.

1.4. Hade handläggaren rätt att besluta om att inleda en utredning om omprövning av det tidigare beslutet om insats enligt LSS?

Ja, enligt den skrivning som finns i beslutet gällande omprövning av beslutet vid ändrade förhållanden.

1.5. Underrättades BB eller hennes gode man om möjligheten att överklaga beslutet?

Ja, muntligen under mötet 170605 och med besvärshänvisning vid skriftligt beslut om avslag 170630.

Beredning av ärendet

2.1. När underrättades BB eller hennes gode man om att nämnden hade inlett ett ärende rörande omprövning av beslutet om insats i form av personlig assistent? 170627.

2.2. Var en utredningstid om fyra dagar tillräcklig för att utreda BB:s rätt till insatsen?

Utredningen om tillfällig utökning av personlig assistent inleddes vid ansökan 170428. Under utredningstiden för detta skedde insamling av information som visade att förhållandena som legat till grund för beslutet om insatsen personlig assistent hade ändrats. På grund av detta initierades en omprövning av beslutet om rätten till personlig assistent. Utredningstiden för avslagsbeslutet för personligt assistent pågick således från 170428.

2.3. Fick BB eller hennes gode man tillfälle att yttra sig över den utredning som låg till grund för beslutet (jfr 17 § förvaltningslagen)?

Ja, vid telefonkontakt 170627.

2.4. Enligt anmälan uttryckte BB:s gode man önskemål om att få föra fram vissa uppgifter vid ett möte med förvaltningen. Borde han ha fått en sådan möjlighet inom ramen för beredningen av ärendet (se 14 § förvaltningslagen)?

Handläggarna hade uppfattningen att de hade fått in tillräckligt med information vid mötet 170605.

2.5. Borde BB eller hennes gode man ha fått upplysningar om rätten att träffa nämnden/förvaltningen innan beslutet fattades (se 8 a § LSS)?

Handläggarna gjorde ej den bedömningen, då upplevelsen var att den gode mannen hade lämnat upplysningar vid mötet 170605 samt vid telefonsamtalet 170627.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Inledning

AA har klagat på nämndens handläggning av BB:s ärenden om personlig assistans i flera avseenden. Jag har valt att rikta in min granskning på handläggningen av omprövningsärendet.

Av utredningen framgår att BB hade en pågående insats i form av personlig assistans enligt LSS. Den 28 april 2017 ansökte AA för BB:s räkning om tillfällig utökning av insatsen. Ett möte ägde rum mellan honom och två handläggare den 5 juni. Vid mötet tog handläggarna upp frågan om BB överhuvudtaget hade rätt till personlig assistans. Ett telefonsamtal ägde rum mellan AA och en av handläggarna den 27 juni. Den 30 juni fattade handläggarna två beslut för nämndens räkning; dels att BB inte beviljades tillfällig utökning av personlig assistans och dels att hon, efter omprövning, inte hade rätt till insatsen.

Omprövning av BB:s beslut om personlig assistans

Av remissvaret framgår att BB:s rätt till personlig assistans grundades på ett beslut fattat i maj 2007. Nämnden har uppgett att beslutet var försett med ett förbehåll om omprövning vid ändrade förhållanden.

Såvitt kommit fram fanns det alltså formella förutsättningar för nämnden att ompröva beslutet om BB:s insats. Det finns därför inte skäl för något uttalande från min sida gällande den saken.

Hade handläggarna rätt att besluta om att inleda en utredning om omprövning och fatta beslut i BB:s ärende?

Det finns inte någon särskild bestämmelse i LSS som reglerar nämndens utredningsskyldighet i ärenden om insatser enligt lagen. Däremot finns en allmän bestämmelse om utredningsskyldighet i 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Av bestämmelsen framgår att nämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Nämndens beslut om att inleda utredning ska dokumenteras (21 a § LSS).

Den 1 januari 2018 trädde en ny kommunallag i kraft. Vid handläggningen av BB:s ärende gällde den tidigare kommunallagen (1991:900), KL. Enligt 6 kap.

33 § KL fick en kommunal nämnd ge i uppdrag åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller i en viss grupp av ärenden.

KL innehöll inget formkrav för delegation av beslutanderätt. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2016 ref. 28 uttalat att huvudregeln är att delegation av beslutanderätt ska ske formellt, t.ex. genom en delegationsordning. Domstolen uttalade vidare att det av dokumentet ska framgå att det rör rätten att fatta beslut, vilken befattningshavare som har beslutanderätten och vilken typ av beslut denna befogenhet omfattar eller vilka frågor den avser.

Jag har i remissen frågat nämnden om handläggaren hade rätt att fatta beslut om att inleda en utredning om omprövning av BB:s personliga assistans. Nämnden har i remissvaret uppgett att den rätten följer av skrivningen i beslutet om omprövning vid ändrade förhållanden. Nämnden har dock inte uttalat sig om huruvida rätten att fatta beslut om att inleda en utredning om omprövning har delegerats till handläggare.

Jag har tagit del av nämndens delegationsordning och kan konstatera att det inte finns någon punkt i dokumentet som tar sikte på rätten att fatta beslut om att inleda en utredning om omprövning. Av punkten 10.1.11 framgår att en LSS-handläggare får fatta beslut om biträde av personlig assistent, under 20 timmar, i ett tilldelat ärende. Enligt punkten 10.1.31 får handläggaren fatta beslut om upphörande av insats enligt LSS i ett tilldelat ärende. Båda typerna av beslut förutsätter alltså att handläggaren har *tilldelats* ärendet.

Av beslutsunderlaget framgår att en handläggare initierade en omprövning av BB:s beslut om personlig assistans. Handläggaren tycks alltså inte ha tilldelats ärendet om omprövning utan verkar på egen hand ha beslutat att inleda en utredning. Jag är kritisk till hanteringen.

Beslutet om att låta BB:s personliga assistans upphöra fattades av två handläggare. Mot bakgrund av att BB:s ärende inte hade tilldelats en handläggare, vilket var en förutsättning för beslutanderätt enligt delegation, saknade handläggarna rätt att fatta beslut i ärendet. Detta är ytterligare en brist i hanteringen.

I beslutet har angetts att det är fattat med stöd av punkten 10.11 i delegationsordningen. Jag noterar att det inte finns någon punkt med den numreringen i dokumentet. Rimligen avsåg handläggarna punkten 10.1.11. Som jag redan nämnt fanns det inte förutsättningarna för handläggarna att med stöd av den punkten besluta i BB:s ärende.

Jag vill i detta sammanhang framhålla hur viktigt det är att en delegationsordning är tydligt utformad. Det får aldrig uppstå oklarheter om vilka beslut en tjänsteman får fatta för nämndens räkning.

Begäran om möte

I ett ärende som gäller insatser enligt 9 § LSS, t.ex. personlig assistans, har den enskilde rätt att muntligen vid besök lämna uppgifter inför nämnden, om det inte finns särskilda skäl mot det. Den enskilde ska underrättas om den rätten (8 a § LSS).

I bestämmelsen avser begreppet nämnden antingen nämnden i sin helhet eller den person som på grund av delegation har rätt att fatta beslut för nämndens räkning (prop. 2009/10:176 s. 59). För att beslutsfattaren ska kunna vägra den enskilde ett möte krävs att det föreligger särskilda skäl, t.ex. att en framställning i ett visst ärende är uppenbart ogrundad eller att han eller hon upprepade gånger begär att få lämna uppgifter med stöd av bestämmelsen (a. prop. s. 74).

AA har uppgett att han vid mötet den 5 juni, som hölls inom ramen för BB:s ärende om tillfällig utökning av personlig assistans, begärde att handläggarna skulle boka in ett möte med honom för att diskutera hennes pågående insats, men att något möte inte ägde rum. Nämnden har inte invänt mot hans beskrivning.

Syftet med bestämmelsen i 8 a § LSS är att ge den enskilde möjlighet att framföra synpunkter direkt till den som ska fatta beslut i ärendet. I BB:s fall var det handläggarna som kom att fatta beslut i ärendet. Jag bortser här från det förhållandet att de saknade delegation att göra så. Av remissvaret framgår att handläggarna var av uppfattningen att det inte behövdes något möte eftersom de hade den information som de behövde. Detta utgjorde dock inte skäl att neka AA ett möte. Han borde ha beretts möjlighet att träffa handläggarna innan ett beslut i BB:s ärende fattades. Det var också handläggarna som skulle ha underrättat AA om att han hade rätt att lämna uppgifter muntligen. Att den informationen inte lämnades till AA och att ett möte inte ägde rum utgör brister i handläggningen. Nämnden förtjänar kritik för detta.

Nämndens kommuniceringsskyldighet

Vid handläggningen av BB:s ärenden gällde 1986 års förvaltningslag (1986:223), FL. Enligt 17 § FL fick ett ärende som avsåg myndighetsutövning mot en enskild inte avgöras utan att den som var sökande, klagande eller annan part hade underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon hade fått tillfälle att yttra sig över den. Myndigheten fick dock avgöra ärendet utan att så skett i vissa fall, t.ex. om uppgiften saknade betydelse. Myndigheten bestämde om underrättelsen skulle ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt.

När kommunikering i ett ärende sker har den enskilde rätt till skäligt rådrum för att avge yttrande. Vilken tid som krävs för att den enskilde ska anses ha fått skäligt rådrum beror på omständigheterna i det enskilda fallet (se t.ex. JO:s beslut den 24 september 2009 i ärende med dnr 2853-2008). Ärendets art och materialets omfattning är exempel på faktorer som inverkar på hur lång tid en part behöver för att kunna avge ett yttrande.

Av beslutsunderlaget framgår att handläggaren kontaktade AA per telefon den 27 juni och informerade honom om att BB:s ärende skulle omprövas. Nämnden har i remissvaret uppgett att AA fick tillfälle att yttra sig vid telefonsamtalet.

Att vid ett och samma tillfälle muntligen informera den enskilde om att ett omprövningsärende har inletts och samtidigt ge honom eller henne tillfälle att yttra sig i ärendet är naturligtvis inte lämpligt, särskilt som det här var fråga om indragning av en för den enskilde betydelsefull insats. Den enskilde har rätt till skäligt rådrom. AA borde alltså ha fått viss tid på sig att lämna synpunkter i BB:s ärende. Nämnden förtjänar kritik för hanteringen.

Utformningen av beslutet

Av beslutsunderlaget framgår att det var handläggaren som initierade en omprövning av BB:s personliga assistans. I beslutet som fattades den 30 juni har det emellertid angetts att BB hade ansökt om insatser enligt LSS.

Jag kan konstatera att det inte framgår av själva beslutet att det var fråga om en omprövning av en pågående insats. I stället får man uppfattningen att ärendet inleddes efter en ansökan från BB. Ett beslut ska innehålla korrekta uppgifter och vara tydligt utformat. Beslutet i BB:s ärende är bristfälligt till sin utformning. Nämnden ska kritiseras för detta.

Avslutade synpunkter

Jag har ovan pekat på flera brister i handläggningen av BB:s ärende. Nämnden har ett ansvar för att ärenden om personlig assistans handläggs i enlighet med tillämplig lagstiftning. Hanteringen av BB:s ärende ger intrycket att personalen vid förvaltningen saknar grundläggande kunskaper om ärendehandläggning. Jag förutsätter att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att LSS-ärenden handläggs korrekt.

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.