

En undersökning av några kommuners handläggning av LSS-ärenden med inriktning på frågan om handläggningstiderna

Beslutet i korthet: JO mottog under år 2017 flera klagomål om långa handläggningstider i ärenden om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Mot den bakgrunden fann JO skäl att undersöka några kommuners handläggning av LSS-ärenden med inriktning på handläggningstiderna. Inom ramen för undersökningen har JO inspekterat fyra kommunala nämnder och granskat ärenden om personlig assistans.

I beslutet konstaterar JO att handläggningstiderna generellt sett inte var långa vid de inspekterade nämnderna, även om det fanns ärenden med längre handläggningstider.

JO har i tidigare beslut uttalat att det inte går att ange en bestämd tid inom vilken en utredning av en ansökan om personlig assistans ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

I beslutet uttalar JO att en handläggningstid om tre till fyra månader i ett ärende om personlig assistans skulle kunna vara ett rimligt riktvärde. Alla ärenden om personlig assistans kommer dock inte att kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera denna. I beslutet behandlar JO några faktorer som inverkar på handläggningstiden.

Inledning

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är en rättighetslag. Den som omfattas av lagens s.k. personkrets har rätt till vissa insatser om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på något annat sätt. Målet med lagstiftningen är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra.

Den enskilde som önskar en insats enligt LSS ska göra en ansökan hos kommunen. Den kommunala nämnd som ansvarar för LSS-frågorna gör därefter en utredning och när utredningen är klar fattar nämnden ett beslut gällande insatsen.

Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför särskilt angeläget att han eller hon inte behöver vänta längre än nödvändigt på att få sin rätt till en viss insats prövad av nämnden. Man bör hålla i minnet att det finns stora individuella variationer i ärendena när det gäller svårighetsgrad och behov av utredning.

Bakgrund

JO har i flera tidigare beslut kritiserat kommunala nämnder runt om i landet för att handläggningstiden i ärenden om insatser enligt LSS varit alltför lång. I ett ärende uppgick tiden för att handlägga en ansökan om personlig assistans till nästan ett år och åtta månader (se JO:s beslut den 27 oktober 2017 i ärende med dnr 4891-2016).

År 2017 kom det in omkring 120 klagomål rörande handläggningen av LSS-ärenden. Flera av dessa anmälningar handlade om långa handläggningstider i ärenden om personlig assistans. I vissa klagomål angavs handläggningstider som översteg ett år.

Initiativet

Mot bakgrund av de klagomål om långa handläggningstider som JO hade tagit emot och det som hade kommit fram i enskilda tillsynsärenden fann stf JO Lilian Wiklund skäl att inleda en undersökning av kommunernas handläggning av LSS-ärenden. Syftet med undersökningen var att se om de problem som hade noterats i de enskilda klagomålsärendena var mer allmänt förekommande hos landets kommuner eller om det var fråga om enstaka fall där handläggningen hade dragit ut på tiden.

JO:s beslut med uttalanden om långa handläggningstider i LSS-ärenden bedöms sällan vara av sådant allmänt eller principiellt intresse att de publiceras på JO:s hemsida. Besluten har därmed inte fått någon större spridning till landets kommuner. Det är dock angeläget att kommunerna har kunskap om och lever upp till de krav som lagstiftningen ställer när det kommer till handläggningstider. Tanken är att uttalandena i detta beslut ska kunna vara till ledning för kommunernas handläggning av LSS-ärenden.

Avgränsningar

För att få ett rimligt men samtidigt tillräckligt stor underlag för undersökningen, granskades ärenden vid fyra kommunala nämnder. Ett underlag av den omfattningen är alltför begränsat för att ligga till grund för allmänna slutsatser om situationen vid landets förvaltningar när det kommer till frågan om handläggningstider. En undersökning som avser ett mer begränsat antal kommuner bedömdes dock kunna ge en indikation på hur det förhöll sig med saken.

Eftersom JO hade tagit emot flera anmälningar som gällde långa handläggningstider i ärenden om personlig assistans har undersökningen framförallt fokuserat på dessa ärenden.

Undersökningens genomförande

Under november 2017 – februari 2018 inspekterade JO följande kommunala nämnder:

- Äldre- och omsorgsnämnden i Sigtuna kommun (dnr 7642-2017),
- Socialnämnden i Falu kommun (dnr 7958-2017),
- Vård- och omsorgsnämnden i Norrköpings kommun (dnr 8303-2017),
och
- Omsorgsnämnden i Uppsala kommun (dnr 752-2018).

Inom ramen för undersökningen granskades sammanlagt cirka 250–300 akter. Merparten av de akter som granskades var ärenden där nämnden under år 2017 hade fattat beslut om personlig assistans. Vid två av inspektionerna granskades även ärenden där nämnden hade beslutat om ledsagarservice samt ärenden där förvaltningsrätten eller kammarrätten hade meddelat en dom i fråga om ledsagarservice eller personlig assistans.

Från varje inspektion finns ett protokoll där de iakttagelser som gjordes har redovisats. Protokollen finns samlade på JO:s hemsida.

Rättslig reglering m.m.

Insatser enligt LSS

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. I 1 § LSS anges vilka personer, den s.k. personkretsen, som kan ha rätt till insatser enligt lagen. I personkretsen ingår exempelvis personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.

En av insatserna enligt LSS är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB (9 § 2 LSS). Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av

ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (9 a § LSS).

Den som omfattas av personkretsen enligt LSS kan få assistansersättning från Försäkringskassan för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS (51 kap. 2 § SFB). För rätt till assistansersättning krävs att den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS (51 kap. 3 § SFB). Kommunen svarar för kostnaden för de första 20 assistanstimmarna per vecka (51 kap. 22 § SFB). Ansvaret för personlig assistans är alltså delat mellan kommunerna och staten.

Handläggningstid

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ett LSS-ärende, dvs. inom vilken tid nämnden ska fatta ett beslut med anledning av en ansökan om insats. Bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen (2017:900) är dock tillämpliga. Vid tidpunkten för JO:s undersökning gällde 1986 års förvaltningslag (FL). Av 7 § FL framgick att varje ärende där en enskild är part skulle handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Skyndsamhetskravet återfinns numera i 9 § i den nya förvaltningslagen.

JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om handläggningstider i ärenden om personlig assistans. Som exempel kan nämnas JO 2014/15 s. 451, dnr 5569-2012. I det fallet tog det nämnden ett år och tio månader att handlägga en ansökan om personlig assistans. JO riktade allvarlig kritik mot nämnden för den långa handläggningstiden. I beslutet konstaterade JO att nämnden inte hade lämnat någon förklaring till varför handläggningen hade dragit ut på tiden och att det hade kommit fram att den enskildes ombud vid flera tillfällen varit i kontakt med förvaltningen gällande ärendet. Jag kommer längre fram i beslutet beröra ytterligare kritikbeslut där JO uttalat sig om långa handläggningstider.

Dokumentation

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om insatser enligt LSS ska dokumenteras (21 a § LSS). Av dokumentationen ska det framgå vilka åtgärder som vidtas och vilka beslut som fattas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska ske fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål (4 kap. 9 § i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd *Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS* [SOSFS 2014:5]).

Dokumentationsskyldigheten tillgodoser olika syften. Dokumentationen skapar t.ex. förutsättningar för den enskilde att följa handläggningen i sitt ärende. Vidare möjliggör en fullständig dokumentation en framtida intern eller extern granskning av handläggningen.

Det finns flera tidigare beslut från JO som behandlar bristande dokumentation i LSS-ärenden. I besluten kunde JO konstatera bl.a. att ett utredningsmöte och flera telefonsamtal inte hade dokumenterats i ärendet (dnr 4045-2016), att mejl från den enskilde till förvaltningen inte hade journalförts (dnr 442-2017) samt att journalanteckningar inte hade gjorts löpande i ärendet (dnr 6882-2015).

lakttagelser under inspektionerna

Handläggningstid

I Sigtuna kommun hade nämnden normalt sett en handläggningstid om ett par månader i ärenden om personlig assistans. I några enstaka fall översteg handläggningstiden sex månader. Det samlade intrycket vid inspektionen var att handläggningen av LSS-ärenden skedde på ett omsorgsfullt och strukturerat sätt.

Vid inspektionen av Omsorgsnämnden i Norrköpings kommun noterades flera ärenden om personlig assistans med handläggningstider på mellan sju och elva månader. I ett ärende uppgick handläggningstiden till ett år och två månader. Vid granskningen av journalanteckningarna i ärendena kunde konstateras att det inte fanns några längre perioder med passivitet från nämndens sida.

I Uppsala kommun hade nämnden endast tre ärenden med längre handläggningstider under den granskade perioden. I två ärenden var handläggningstiden cirka åtta månader och i ett ärende uppgick den till ett år. I det sistnämnda ärendet hade det inte gjorts några noteringar i den enskildes journal under en period om fyra månader; från det att ett ADL-intyg lämnades in till förvaltningen den 23 november 2016 till dess utredningen kommunicerades med den enskilde den 20 mars 2017. Det tycks alltså ha tagit nämnden fyra månader att sammanställa utredningen.

Vid inspektionen av Socialnämnden i Falu kommun noterades flera ärenden med handläggningstider mellan tio månader och ett år. I dessa ärenden fanns perioder om sex–sju månader där förvaltningen inte verkade ha vidtagit några åtgärder. I ett ärende kom ansökan in till nämnden i oktober 2016. Nämnden begärde att ansökan skulle kompletteras med ADL-utlåtande och ett läkar- eller psykologutlåtande senast den 30 november 2016. Sökanden lämnade in ett läkarutlåtande i oktober 2016. Av vad som framgick av journalen vidtogs inga åtgärder förrän i april 2017 när nämnden åter efterfrågade ett ADL-utlåtande. Beslut i ärendet fattades i augusti 2017.

Passivitet noterades även i ett ärende som inleddes genom en ansökan i juli 2016. I februari 2017 kontaktade den enskildes ombud förvaltningen och frågade om utredningen. Handläggaren meddelade att utredningen inte hade påbörjats, men att ansökan var prioriterad. I mars och april 2017 gjordes hembesök inom ramen för utredningen. Nämnden fattade beslut i ärendet i maj 2017. På liknande sätt förhöll det sig i ett ärende där en ansökan om personlig assistans kom in till förvaltningen i juli 2016. I februari 2017 kontaktade den

enskildes gode man förvaltningen. Hon fick beskedet att förvaltningen inte hade hunnit handlägga ärendet. Beslut i ärendet fattades i maj 2017.

Bevakning och uppföljning

Två nämnder hade särskilda bevakningsrutiner för LSS-ärenden. I Sigtuna kommun registrerades varje ansökan i en Excelfil innan ärendet fördelades till en handläggare. Enhetschefen bevakade därefter handläggningen med hjälp av Excelfilen och hade regelbunden kontakt med handläggarna. Uppsala kommun använde systemet ClickView där man kan följa utredningen i varje ärende och bl.a. ta fram bevakningslistor för att se vilka beslut om insatser som är på väg att löpa ut. Enhetschefen hade uppföljning med handläggarna varje månad.

De två andra nämnderna hade inga särskilda rutiner när det kom till att bevaka handläggningen i ärenden om personlig assistans. I Falun kommun hade handläggarna ensamma ansvaret för att se till att utredningen fortskred. När en ansökan om personlig assistans kom in skedde en aktualisering i ärendehanteringssystemet Treserva. Om förvaltningen gjorde bedömningen att ansökan behövde kompletteras skickades en begäran om komplettering till sökanden. Först när begärda handlingar kom in avslutades aktualiseringen och ärendet fördelades till en handläggare.

Även Norrköpings kommun använde systemet Treserva. Nämnden utnyttjade emellertid inte systemets bevakningsfunktion. Varje handläggare bevakade sina ärenden och förväntades ta upp eventuella handlägningsproblem med enhetschefen.

Arbetssituationen vid förvaltningarna

Vid inspektionen i Falu kommun uppgav en enhetschef att förvaltningen under en period hade legat efter med handläggningen av ansökningar av personlig assistans, vilket hade orsakat långa handläggningstider i vissa ärenden. Enhetschefen uppgav att detta bl.a. berodde på hög personalomsättning och anförde vidare att förvaltningen var i fas med handläggningen sedan augusti 2017.

Tillfälliga beslut om personlig assistans

Nämnderna i Sigtuna kommun och Uppsala kommun uppgav att de fattade tillfälliga beslut om personlig assistans om nämnden inte hann utreda en ansökan innan en pågående insats löpte ut. Detta för att säkerställa att den enskilde inte stod utan insats under utredningstiden.

Dokumentation

I några ärenden framgick det av den utredning som låg till grund för beslutet om personlig assistans att hembesök hade ägt rum. Det fanns dock ingen notering om hembesök i den enskildes journal.

JO:s tidigare beslut

Under perioden januari 2017–oktober 2018 meddelade JO 27 kritikbeslut angående handläggningen av LSS-ärenden. Besluten avsåg nämnder runt om i landet. Ungefär hälften av besluten behandlade långa handläggningstider i ärenden om personlig assistans. I flera fall var handläggningstiden längre än ett år.

Jag berörde inledningsvis ett ärende där det tog nämnden ett år och åtta månader att handlägga en ansökan om personlig assistans (dnr 4891-2016). I beslutet riktade JO allvarlig kritik mot nämnden och uttalade bl.a. att det var anmärkningsvärt att inte någon vid förvaltningen uppmärksammade att handläggningen drog ut på tiden och såg till att ett beslut fattades i ärendet.

JO uttalade allvarlig kritik i ytterligare två ärenden. I det ena fallet uppgick handläggningstiden av en ansökan om personlig assistans till ett år och sex månader (dnr 7790-2017) och i det andra fallet till ett år och fyra månader (dnr 5786-2016). I andra beslut uppgick handläggningstiderna till ett år eller mer (dnr 5485-2016, 1853-2017, 3426-2017, 3251-2017 och 6433-2017).

Nämnderna har i sina remissvar till JO i stort sett undantagslöst uppgett att faktorer som hög arbetsbelastning och underbemanning vid förvaltningarna har påverkat handläggningstiden. I ett ärende där det hade tagit nämnden ett år och tre månader att handlägga en ansökan om personlig assistans uppgav nämnden bl.a. att handläggningsgruppen hade varit hårt belastad (dnr 5485-2016). Nämnden framhöll att den hade infört som rutin att en enhetschef skulle gå igenom ärendena med handläggarna en gång varje månad.

JO:s uttalanden

Bör det slås fast en godtagbar handläggningstid för ärenden om personlig assistans?

Inledning

Underlaget för min granskning utgörs av ärenden om personlig assistans vid fyra kommunala nämnder. Det som har kommit fram vid undersökningen har inte bekräftat den bild som förmedlats i de klagomål som JO tagit emot när det gäller långa handläggningstiderna. Handläggningstiderna var generellt sett inte långa vid de inspekterade nämnderna, även om undantag fanns som indikerar att handläggningstiderna kan bli onormalt långa vid t.ex. verksamhetsstörningar i form av resurs- eller kompetensbrist. Mot den bakgrunden har jag valt att inte utvidga undersökningen till att omfatta fler kommuner. Oaktat resultatet av undersökningen kommer jag att fortsätta att följa frågan om handläggningstider i LSS-ärenden.

Jag vill inledningsvis kort beröra begreppen *lång handläggningstid* och *långsam handläggning*. Med lång handläggningstid avses helt enkelt att handläggningen av ett ärende har pågått under lång tid. Begreppet långsam handläggning innebär att handläggningen av något skäl inte har fortskridit i den takt som den

borde ha gjort. Enbart den omständigheten att handläggningstiden i ett ärende är lång behöver inte betyda att handläggningen har varit långsam eller att det finns något att anmärka på i nämndens hantering.

Frågan är hur lång tid det får ta för en nämnd att handlägga en ansökan om personlig assistans. JO har i tidigare beslut uttalat att det inte går att ange en bestämd tid inom vilken en utredning av en ansökan om personlig assistans ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet (se t.ex. JO 2015/16 s. 475, dnr 3956-2013). Jag delar den uppfattningen. Det finns en rad faktorer som inverkar på handläggningstiden i ett ärende om personlig assistans och jag kommer nedan att beröra några sådana faktorer.

Utredningens omfattning

I 23 § förvaltningslagen finns numera en bestämmelse om myndighetens utredningsansvar. Av bestämmelsen framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

När den enskilde ansöker om personlig assistans ska nämnden vidta de utredningsåtgärder som krävs för att skapa ett fullgott beslutsunderlag i ärendet. Ärendena varierar i svårighetsgrad och behovet av utredning kan vara större eller mindre. Att ta ställning till om den enskilde som har ansökt om personlig assistans tillhör personkretsen kan i ett ärende kräva en omfattande utredning, medan det i ett annat ärende kan vara uppenbart att det förhåller sig så. Vidare kan det vara så att den enskilde under många år har haft personlig assistans och att han eller hon ansöker om fortsatt insats med samma omfattning som tidigare. En sådan utredning kan många gånger vara mera begränsad.

Den enskildes medverkan

En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning (23 § andra stycket förvaltningslagen). Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar och kompletterar framställningen.

Den enskilde som ansöker om personlig assistans ska lämna in underlag till stöd för sin ansökan. Det kan vara fråga om t.ex. läkarintyg och ADL-utlåtande. ADL står för aktiviteter i dagliga livet, dvs. aktiviteter som alla människor regelbundet måste utföra för att leva ett självständigt liv.

Vård- och omsorgsnämnden i Norrköpings kommun tog inom ramen för undersökningen upp att det kan ta lång tid att få in underlag från den enskilde. Att den enskilde inte till ansökan fogat nödvändigt underlag påverkar naturligtvis handläggningstiden. Nämnden måste i en sådan situation ge den enskilde möjligheten att komplettera sin ansökan. Myndigheten kan naturligtvis inte lastas för den tidsutdräkt som uppstår till följd av detta. Jag vill dock betona att nämnden har ett ansvar för att driva utredningen i ärendet framåt. Nämnden

kan alltså inte bara avvakta att den enskilde ska komma in med materialet, utan bör ge honom eller henne tidsmässiga ramar för detta.

Om ansökan behöver kompletteras i något avseende bör nämnden omgående ta en muntlig kontakt med den enskilde eller skicka en begäran om komplettering till honom eller henne. I den bör det enligt min mening alltid anges en frist för när komplettering ska ha kommit in till myndigheten. Om det vid det angivna datumet inte har kommit in någon komplettering kan myndigheten inte förhålla sig passiv, utan måste ta ställning till fortsatta handläggningsåtgärder. Det kan t.ex. finnas behov av att påminna den enskilde skriftligen eller muntligen. Om den enskilde efter en sådan påminnelse inte kommer in med materialet måste nämnden åter ta ställning till hur den ska gå vidare i ärendet. Med det inte sagt att nämnden ska skicka upprepade påminnelser till den enskilde. Om den enskilde inte medverkar i utredningen får nämnden till slut fatta ett beslut på befintligt underlag. Enligt min mening bör nämnden i en sådan situation informera den enskilde om att detta kan bli följderna om han eller hon inte kommer in med den begärda kompletteringen.

Ibland begär den enskilde anstånd med att ge in visst material. Även i en situation när nämnden beviljar den enskilde anstånd bör nämnden alltid ange ett datum för när materialet ska ha kommit in till myndigheten. Detta underlättar för den enskilde som har ett visst datum att förhålla sig till. Även nämnden har på detta sätt en tidpunkt för när den har att ta ställning till fortsatta åtgärder.

Passivitet från nämndens sida

När en ansökan om personlig assistans kommer in till nämnden ska den skyndsamt bedöma ansökan och ta ställning till vilka utredningsåtgärder som ska vidtas. Jag har noterat att det i vissa av de granskade ärendena dröjde innan nämnden vidtog inledande utredningsåtgärder. När nämnden väl vidtog åtgärder i ärendet riskerade handläggningstiden att bli onödigt lång redan till följd av den inledande passiviteten.

Vid Socialnämnden i Falu kommun fanns det inte någon ansvarig handläggare för ärendena om personlig assistans under den inledande handläggningsperioden, den s.k. aktualiseringen. Jag kan konstatera att aktualiseringsprocessen i vissa ärenden dragit ut på tiden. Det fanns också ett antal ärenden där nämnden under perioder om sex-sju månader överhuvudtaget inte tycktes ha vidtagit några åtgärder. Enhetschefen uppgav att detta bl.a. berodde på hög personalomsättning vid förvaltningen. Det är inte ovanligt att en myndighet som skäl för varför ärendehandläggningen har dragit ut på tiden hänvisar till brist på resurser. Jag kan ha förståelse för att det kan medföra svårigheter för verksamheten när en eller flera handläggare avslutar sina anställningar. Nämnden måste dock organisera verksamheten på ett sådant sätt att den kan upprätthålla kravet på skyndsamt handläggning oberoende av att sådana situationer uppstår. Jag vill också understryka att en fullständig passivitet från nämnden sida aldrig kan godtas.

Bevakning och uppföljning

Som framgår ovan hade två av nämnderna bevakningsrutiner för ärendena om personlig assistans. Rutinerna tycks fungera väl.

Genom att en enhetschef övergripande kontrollerar ärendena samt regelbundet följer upp dem säkerställs att ärenden inte faller mellan stolarna eller att handläggningen i ett visst ärende drar ut på tiden. Det är enligt min mening en lämplig ordning att en överordnad befattningshavare kontinuerligt stämmer av status i ärendena med ansvarig handläggare. En verksamhet som bygger på att handläggaren ensam är ansvarig för att driva ärendena framåt blir enligt min mening alltför sårbar.

För att stötta handläggarna i deras arbete behövs också en god struktur och tydliga rutiner vid förvaltningarna. Om en förvaltning inte har en ansvarig handläggare knuten till varje ärende är det ännu viktigare att det sker en kontinuerlig kontroll av att ärenden inte blir liggande utan åtgärd. Enligt min mening är det lämpligt att det utses en ansvarig handläggare för varje ärende. En sådan ordning underlättar också för den enskilde som bara behöver ha kontakt med en och samma handläggare i sitt ärende.

Arbetsbelastning och underbemanning

Jag är medveten om att det råder en ansträngd arbetssituation vid vissa förvaltningar i landet. Detta kan dock inte ursäktas att handläggningstiden i enskilda ärenden väsentligt drar ut på tiden. För den enskilde som är i behov av en insats är det viktigt att få ett beslut inom överskådlig tid. En beviljad ansökan är av stor betydelse för hur den enskildes vardagliga liv fungerar. Vidare innebär ett beslut från nämnden att den enskilde ges möjlighet att överklaga beslutet och få en domstols prövning av saken.

Jag vill understryka att det är den kommunala nämnd som är ansvarig för LSS-ärenden som ska säkerställa att det finns förutsättningar för förvaltningen att handlägga ärenden om personlig assistans korrekt och utan dröjsmål. Nämnden har vidare ett ansvar för att förvaltningen har tillräckligt med personal för detta och även att personalen besitter nödvändig kompetens för uppgiften.

Sammanfattande uttalande

Mitt samlade intryck av vad som kommit fram vid inspektionerna är att de flesta ansökningar om personlig assistans har handlagts inom rimlig tid. Det fanns dock ett antal ärenden med längre handläggningstider än vad som är acceptabelt.

Flera nämnder uttryckte att deras mål var att handläggningstiden i ett ärende om personlig assistans maximalt skulle uppgå till tre till fyra månader. Ett sådant mål skulle enligt min mening kunna utgöra ett rimligt riktvärde för handläggningstiderna. En handläggningstid om tre till fyra månader i ett ärende om personlig assistans bör typiskt sett kunna anses godtagbar. Detta naturligtvis

under förutsättning att nämnden fortlöpande har vidtagit handläggningsåtgärder under utredningstiden.

Alla ärenden om personlig assistans kommer dock inte att kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. Jag har pekat på ett antal faktorer som inverkar på handläggningstiden. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar måste det föreligga omständigheter som kan motivera tidsutdräkten. Förklaringsbördan bör här ligga på nämnden, dvs. om ett beslut inte har fattats inom tre till fyra månader trots att det i efterhand kan konstateras att det fanns förutsättningar för detta, bör det kunna krävas att nämnden förklarar vad det berott på.

En handläggningstid om exempelvis sju-åtta månader kan alltså vara godtagbar i ett ärende samtidigt som den i ett annat ärende måste bedömas vara alltför lång. Avgörande för bedömningen är som nämnts förhållandena i det enskilda fallet. Är det t.ex. fråga om ett komplext ärende där en rad utredningsåtgärder varit nödvändiga kan en utredningstid om sju-åtta månader vara nödvändig. Är det i stället fråga om ett ärende av relativt enkel beskaffenhet som dragit ut på tiden till följd av att nämnden inte drivit utredningen framåt kan någon annan bedömning inte göras än att handläggningen varit bristfällig.

För att en handläggningstid som överstiger sju-åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Vidare krävs att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. Inom ramen för undersökningen har jag noterat ett fåtal ärenden där handläggningstiden uppgått till ett år eller mer. Enligt min mening ska den enskilde inte behöva vänta så länge på ett beslut i sitt ärende annat än i mycket speciella undantagsfall.

Vidare vill jag kort beröra vad som kommit fram om att vissa nämnder fattade tillfälliga beslut om att förlänga en pågående insats i form av personlig assistans under den tid som nämnden utredde en ansökan.

Om den enskilde kommer in med en ansökan om personlig assistans kort tid innan en pågående insats löper ut hinner nämnden inte utreda ansökan och fatta ett beslut före denna tidpunkt. Att nämnden i en sådan situation fattar ett tillfälligt beslut om att förlänga insatsen under utredningstiden är till fördel för den enskilde, som annars skulle stå utan insats. Jag vill i sammanhanget peka på att den ansökan som nämnden utreder kan gälla ett större antal timmar personlig assistans än den pågående insatsen. Den enskilde har då ett särskilt stort intresse av att få ansökan prövad av nämnden utan onödigt dröjsmål. Det får naturligtvis inte förekomma att en nämnd använder sig av tillfälliga beslut för att genomföra utredningen av en ansökan om personlig assistans mindre skyndsamt.

Dokumentation

Vid undersökningen noterades vissa brister i dokumentationen i ärendena. Ett hembesök är en sådan åtgärd som naturligtvis bör dokumenteras i den enskildes journal utan dröjsmål.

Att händelser och åtgärder dokumenteras löpande är en förutsättning för att handläggningen av ärendet ska kunna fortsätta om den ansvarige handläggaren av något skäl är frånvarande eller har slutat sin anställning. Den handläggare som ska ta över ärendet måste av journalen kunna utläsa vad som har skett i ärendet och bedöma vad som är nästa steg i handläggningen. Dokumentationen gör det också möjligt för en ansvarig chef att följa ärendena och upptäcka ärenden där handläggningen inte drivs framåt tillräckligt aktivt.

Bestämmelser i nya förvaltningslagen

Jag vill avslutningsvis beröra ett par bestämmelser i den nya förvaltningslagen. Bestämmelserna syftar till att stärka enskildas möjligheter att få en effektiv prövning av sitt ärende om ett slutligt avgörande uppehålls oskäligt länge (prop. 2016/17:180 s. 105 f).

I 11 § förvaltningslagen finns nu en skyldighet för myndigheten att underrätta en part om att myndigheten bedömer att avgörandet i partens ärende kommer att bli väsentligt försenat. I underrättelsen ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. Det är inte möjligt att generellt uttala sig om vad som är en väsentlig försening eftersom det beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Vidare finns nu enligt 12 § förvaltningslagen en möjlighet för en part att föra talan om långsam handläggning, s.k. dröjsmålstalan. Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndighetens prövning får begäras av part vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in ska myndigheten antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett beslut om att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Bestämmelsen syftar till att påskynda det slutliga avgörandet.

Ärendet avslutas.