

Kritik mot Vård- och omsorgsnämnden i Norrköpings kommun för bl.a. lång handläggningstid i ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Beslutet i korthet: Sedan en kvinna i september 2011 ansökt om personlig assistans enligt LSS hos vård- och omsorgsnämnden dröjde det cirka tre månader till dess att nämnden inledde en utredning. När utredningen inleddes anmälde nämnden till Försäkringskassan att kvinnan kunde antas ha rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB). Vid ett hembesök hos kvinnan i februari 2012, där även en handläggare från Försäkringskassan deltog, kom man överens om att nämnden skulle avvakta med sin utredning till dess att kassan fattat sitt beslut.

JO uttalar att det är tveksamt om det över huvud taget är möjligt att komma överens om att kommunens utredning ska "vila" i avvaktan på Försäkringskassans utredning och bedömning. Om så sker är det under alla omständigheter viktigt att den enskilde blir informerad om eventuella konsekvenser av detta. Att det träffas en sådan överenskommelse innebär inte heller att kommunen kan vara helt passiv under den tid kassans utredning pågår.

Nämnden får kritik för att handläggningstiden, bl.a. till följd av den passivitet som präglade handläggningen hos nämnden under den tid Försäkringskassans utredning pågick, blev avsevärt längre än vad som får betraktas som godtagbart i ett ärende av detta slag.

Nämnden kritiseras också för att överenskommelsen om "vilandeförklaring" inte dokumenterades.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA, Assistans STHLM AB, klagomål mot vård- och omsorgskontoret i Norrköpings kommun angående handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS. Hon anförde bl.a. följande. Den 30 september 2011 skickade bolaget en ansökan om personlig assistans för BB till Norrköpings kommun. Vid kontakt med vård- och omsorgskontoret i april 2012 framkom att man väntade med att vidta ytterligare utredningsåtgärder i avvaktan på Försäkringskassans beslut om assistansersättning. Den 13 september 2012 hade kommunen ännu inte fattat något beslut. Genom att kommunen överlät sin utredningsplikt till Försäkringskassan och har för avsikt att fatta beslut utifrån vad Försäkringskassan kommit fram till riskerar kommunens utredning och beslut att brista i såväl objektivitet som opartiskhet. Förfarandet från kommunens sida har

också inneburit att handläggningstiden blivit avsevärt längre än vad en utredning av detta slag kräver.

Utredning

JO begärde att Vård- och omsorgsnämnden i Norrköpings kommun skulle yttra sig över vad som hade framförts i anmälan till JO.

I remissvaret anförde vård- och omsorgsnämnden bl.a. följande:

Sammanfattning

Vård- och omsorgskontoret har gått igenom handläggningen och de omständigheter som finns kring ärendet. De handläggare och den enhetschef för myndighetsutövningen som anges i anmälan har tillfrågats i ärendet.

Vård- och omsorgsnämnden anser att det fanns en överenskommelse om att avvakta med en eventuell utredning av personlig assistans enligt LSS. Ansökan överskred klart 20 tim och Försäkringskassan inledde sin utredning vid det gemensamma hembesöket som genomfördes 2011-02-10. Försäkringskassan tog heller inget interimistiskt beslut.

I avvaktan på Försäkringskassans beslut har kontakter skett kontinuerligt mellan handläggare och BB:s olika företrädare. BB har under tiden erbjudits andra insatser. Det har varit vissa frågetecken kring vem som är legal företrädare för BB vid olika tidpunkter. Det har också bytts företrädare inom assistansbolaget.

Beskrivning av ärendet

Kommunens handläggning sker inte enbart efter standardiserade mallar, utan även i överenskommelse med den enskilde utifrån dennes behov och ansökans karaktär. I detta enskilda fall så kom man överens om att inleda utredningen med ett gemensamt hembesök hos den sökande tillsammans med Försäkringskassans handläggare. Detta då det framkom i ansökan att söka timmarna överskred de 20 som är kommunens ansvar att fatta beslut om.

Oturligt i detta ärende är att Försäkringskassans handläggning drog ut på tiden. Ansökan inkom i september 2011, gemensamt hembesök genomfördes i januari 2012, Försäkringskassan fattade beslut i juli 2012. Efter Försäkringskassans avslagsbeslut tog kommunens handläggare vid och fortsatte sin utredning. Det visade sig att det saknades vissa bedömningsunderlag, samt att ett nytt hembesök behövde planeras in då kommunen hade bytt handläggare under tiden.

Den nya LSS handläggaren fattar sedan sitt beslut om avslag på ansökan om personlig assistans i oktober 2012.

Det är olyckligt för den enskilde att behöva vänta så länge på besked i ett ärende. Kommunen vill dock förtydliga att kontakten med den enskilde har varit kontinuerlig under handläggningstiden. Handläggaren har med den enskilde och dennes företrädare diskuterat olika insatser för att underlätta och stötta. Bland annat har insatsen daglig verksamhet enligt LSS § 9 p 10 erbjudits men avböjts.

Vi kan inte se att det skulle vara fel att inte inleda utredning av personlig assistans enligt LSS, i BB:s fall. Försäkringskassan påbörjade sin utredning enligt socialförsäkringsbalken vid det gemensamma hembesöket. I förarbeten till både socialförsäkringsbalken och LSS framhåller man Försäkringskassans skyldigheter att utreda ärenden när de kan antas överstiga 20 timmar i grundläggande behov. Även i själva paragrafen för personlig assistans, 9 § 2 p LSS, står det att kommunens ansvar gäller till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar, enligt socialförsäkringsbalken. Kommunen har skyldighet att lämna över ansökan om personlig assistans till Försäkringskassan i de fall det kan antas att det grundläggande behovet överstiger 20 tim. Det står även i förarbetena att kommunen

har det yttersta ansvaret för att assistansen kommer till men då beskriver man mer utifrån tillfällig utökning eller sjukdom hos assistenten. I det här fallet saknas det ett grundläggande beslut utifrån socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan ska också ta interimistiska beslut om det inte utan dröjsmål kan avgöras om någon har rätt till assistansersättning men där det finns sannolika skäl för att sådan rätt finns, se Försäkringskassans vägledning 2003:6 version 10.

I BB:s fall så var det ingen tveksamhet i att ansökan var på mer än 20 timmar för grundläggande behov. Av detta skäl genomförde vi också ett gemensamt hembesök med Försäkringskassan och överenskommelsen blev att Försäkringskassan skulle utreda frågan om personlig assistans. När Försäkringskassan sen hade gett avslag utreddes även frågan om personlig assistans enligt LSS och även i den utredningen blev det ett avslag.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO hämtade in journalanteckningar från vård- och omsorgskontoret beträffande hembesöket hos BB den 10 februari 2012.

Bedömning

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning. Den som omfattas av lagens s.k. personkrets har rätt till insatser enligt lagen om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på något annat sätt. 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. SFB (9 § 2 LSS).

Den som omfattas av personkretsen enligt LSS kan under vissa förutsättningar få assistansersättning från Försäkringskassan för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS (51 kap. 2 § första stycket 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). Det statliga stödet syftar till att ge kommunerna avlastning för höga kostnader som kan uppstå när behovet av personlig assistans är omfattande. Ansökan om assistansersättning prövas av Försäkringskassan.

I 15 § 8 LSS anges att kommunen ska anmäla till Försäkringskassan när någon som har ansökt om personlig assistans kan antas ha rätt till assistansersättning enligt SFB. I 51 kap. 21–23 §§ SFB finns bestämmelser om Försäkringskassans samverkan med kommunen. Kommunen ska som regel höras i Försäkringskassans ärende om assistansersättning och kassans beslut ska skickas till kommunen.

Ansvaret för personlig assistans är således delat mellan kommunerna och staten. Kommunerna ansvarar för och beslutar om personlig assistans för de personer som har mindre behov (upp till 20 timmar per vecka). Staten, här genom Försäkringskassan, fattar beslut om rätten till personlig assistans vid mer omfattande behov (mer än 20 timmar per vecka) och betalar ut ersättning för assistansen. I LSS-kommitténs slutbetänkande Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning

(SOU 2008:77) lyfts frågan om det delade huvudmannaskapet fram. I betänkandet konstateras att det främst är det dubbla huvudmannaskapet för personlig assistans som leder till mer omfattande organisatoriska problem eftersom både kommunerna och staten i regel utreder och beslutar i fråga om samma behov när en person ansöker om assistansersättning (s. 369).

Det förhållandet att ett ärende om assistansersättning har aktualiserats hos Försäkringskassan befriar inte kommunen från skyldigheten att pröva en begäran om en insats i form av personlig assistans. Fram till dess att Försäkringskassan har fattat beslut och börjat betala ut statlig assistansersättning har kommunen ansvar för att finansiera och tillgodose behovet av assistans. I detta sammanhang kan nämnas att Försäkringskassan enligt 112 kap. 2 § SFB kan besluta interimistiskt om assistansersättning.

I detta fall framgår att BB:s ansökan om personlig assistans kom in till nämnden i slutet av september 2011. Först i slutet av december inledde nämnden en utredning och den 10 februari 2012 genomfördes ett hembesök, vid vilket även en handläggare från Försäkringskassan deltog. Därefter vidtog nämnden inga aktiva utredningsåtgärder eftersom man väntade på att Försäkringskassans utredning skulle bli klar och beslut fattas av kassan. Nämnden återupptog sin utredning i början av juli 2012 sedan Försäkringskassan hade avslagit ansökan om assistansersättning. Den 3 oktober 2012, drygt tolv månader efter att ansökan om personlig assistans kom in, beslutade nämnden att avslå ansökan.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje ärende där en enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det går givetvis inte att ange en bestämd tid inom vilken en utredning ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Jag konstaterar inledningsvis att det tog cirka tre månader från det att ansökan kom in till dess att nämnden inledde en utredning. I remissvaret har nämnden inte angett några skäl till varför det tog så lång tid innan utredningen inleddes. Enligt min mening överstiger handläggningstiden i den delen vad som får anses godtagbart.

Det framgår inte av utredningen vid vilket datum Försäkringskassan beslutade att avslå BB:s ansökan om assistansersättning. Som jag har förstått det fattade kassan beslutet någon gång kring månadskiftet juni/juli 2012. Efter hembesöket i februari fram till dess att Försäkringskassan fattade sitt beslut vidtog nämnden inte någon utredningsåtgärd. Nämnden har uppgett att detta berodde på att man vid hembesöket kom överens med BB om att avvakta Försäkringskassans utredning och bedömning. Med hänsyn till att det är fråga om två olika beslut, där ansvaret från Försäkringskassans och kommunens sida skiljer sig åt, är det tveksamt om det över huvud taget är möjligt att träffa en sådan överenskommelse. Det ligger dock i sakens natur att det i många fall finns skäl att ha en viss samordning av den utredning som Försäkringskassan respektive kommunen ska genomföra. Om

nämnden kommer överens med den enskilde om att avvakta Försäkringskassans utredning är det under alla förhållanden viktigt att den enskilde blir informerad om eventuella konsekvenser av detta. Den omständigheten att det träffas en överenskommelse mellan kommunen, Försäkringskassan och den enskilde som i praktiken innebär att kommunens utredning ska "vila" i avvaktan på Försäkringskassans handläggning innebär inte heller att kommunen kan vara helt passiv. Nämnden bör givetvis hålla sig informerad om hur kassans ärende handläggs så att det inte uppstår något dröjsmål när nämnden ska fatta beslut i sitt ärende. Nämnden har det yttersta ansvaret för att den får ett fullgott underlag för det beslut som nämnden ska fatta och att handläggningstiden i det egna ärendet inte blir för lång. Nämnden kan i det avseendet inte freda sig med att Försäkringskassans utredning har dragit ut på tiden eller att kassans utredning är bristfällig. Detta är frågor som nämnden måste bevaka aktivt trots att utredningen är "vilande".

Nämnden har i sitt yttrande anfört att det vid hembesöket i februari träffades en överenskommelse med BB om att nämnden skulle avvakta med sin utredning i ärendet till dess att Försäkringskassan hade fattat sitt beslut. AA, som har gjort anmälan till JO, har fått möjlighet att yttra sig över nämndens remissvar men har inte hörts av. Det är inte sannolikt att jag kan skapa ytterligare klarhet i vad som förekom vid hembesöket. Jag får därför utgå från att uppgiften i nämndens remissvar om överenskommelsen är riktig. Med den utgångspunkten har jag inte underlag för att rikta någon kritik mot nämnden för att den lät ärendet "vila" i avvaktan på att Försäkringskassans utredning blev klar.

Jag vill däremot peka på att nämnden, när Försäkringskassans utredning var klar, ansåg att utredningen behövde kompletteras innan nämnden kunde fatta sitt beslut. Om nämnden aktivt hade följt handläggningen av ärendet hos Försäkringskassan borde frågan om en komplettering ha kunnat aktualiseras i ett betydligt tidigare skede än vad som nu blev fallet. Konsekvensen blev att det efter Försäkringskassans beslut i juli dröjde tre månader innan nämnden för egen del fattade ett beslut om BB:s ansökan om assistans. Nämndens passivitet under den tid Försäkringskassans utredning pågick har således lett till en avsevärt längre handläggningstid än vad som får betraktas som godtagbart i ett ärende av detta slag.

Avslutningsvis noterar jag att överenskommelsen om att nämnden skulle avvakta med sin egen utredning tills Försäkringskassans utredning var klar inte har dokumenterats i journalanteckningarna, vilket givetvis borde ha skett (se 21 a § LSS). Jag kan i denna del även hänvisa till 5 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5). Överenskommelsen tycks inte heller ha dokumenterats på något annat sätt. Detta är en brist i handläggningen.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.