

Kritik mot Omsorgsnämnden i Södertälje kommun för att utan rättslig grund ha fattat ett beslut om att lägga ner utredningar om insatser enligt LSS i stället för att pröva en ansökan i sak

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål mot att Omsorgsnämnden i Södertälje kommun inte hade prövat en ansökan om insatser enligt LSS i sak. I stället hade nämnden fattat ett beslut om att lägga ner samtliga utredningar om den enskildes rätt till sökta insatser med motiveringen att det saknades underlag som styrkte att den enskilde tillhörde personkretsen enligt LSS.

I ärendet gör JO uttalanden om under vilka förhållanden en myndighet kan avstå från en sakprövning respektive när den har en skyldighet att ta ställning till en ansökan i sak.

I beslutet uttalar JO att det i LSS saknas uttryckliga krav på att den enskilde måste lämna in några handlingar i samband med en ansökan. Enbart den omständigheten att det inte finns tillräckligt underlag för att kunna bevilja en ansökan kan därför inte vara skäl för att låta bli att ta ställning till en ansökan i sak.

JO konstaterar att omsorgsnämnden saknat rättsligt grund för sitt beslut att lägga ner utredningarna. Dessutom konstaterar JO att myndigheten brustit i sin service- och utredningsskyldighet samt att det varit fel att låta bli att kommunicera vissa uppgifter.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 april 2015 framförde AA klagomål mot Omsorgsnämnden i Södertälje kommun med anledning av myndighetens handläggning av ett ärende om insatser enligt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Ärendet avsåg BB, som AA hade i uppdrag att vara god man för. I sin anmälan uppgav AA i huvudsak följande:

Under våren 2014 ansökte BB om personlig assistans hos Södertälje kommun. Med anledning av ansökan inledde kommunen en utredning av BB:s hjälpbehov. Den 17 juli 2014 fattade omsorgsnämnden emellertid beslut om att lägga ner den påbörjade utredningen på grund av att det saknades underlag som styrkte att BB tillhörde personkretsen enligt LSS. Genom beslutet att inte slutföra utredningen har omsorgsnämnden fördröjt ett beslut i själva sakfrågan. BB har inte heller haft möjlighet att överklaga saken i sig, utan har fått begära att myndigheten ska återuppta utredningen och fatta ett beslut i fråga om rätten till personlig assistans. En kommun ska dock alltid fatta ett beslut efter en

ansökan om personlig assistans. Det finns heller inga krav på att man måste lämna in läkarintyg som fastställer att man tillhör personkretsen.

Utredning

Handlingar i ärendet begärdes in och granskades.

Därefter remitterades anmälan till Omsorgsnämnden i Södertälje kommun för yttrande. I sitt remissvar den 17 juli 2015 anförde myndigheten bl.a. följande:

Redogörelse för handläggningen

Nedan följer en redogörelse för handläggningen av ärendet:

2014-03-10: En skriftlig ansökan om personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet enligt 9 § LSS, inkommer från BB:s gode man AA till myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning i Södertälje kommun (myndigheten).

2014-04-04: Telefonsamtal mellan LSS-handläggare på myndigheten och en socialsekreterare på Grengårdens rehabiliteringscenter för psykosöppenvård i Södertälje kommun (Grengården).

Telefonsamtalet rör huruvida en utredning som styrker eventuell LSS-personkretstillhörighet för BB har gjorts. Socialsekreteraren på Grengården uppger att en utredning pågår men att den tar väldigt lång tid, att BB är fruktansvärt blyg och måste vänja sig vid tolk och psykolog. Socialsekreteraren uppger att det är ganska troligt att BB har ett förståndshandikapp då hon uppför sig mycket som ett barn. Socialsekreteraren ska undersöka med läkare på Grengården om det finns några övriga intyg som styrker att BB har ett funktionshinder som kan berättiga henne till stöd enligt LSS.

2014-04-11: Telefonsamtal mellan LSS-handläggare och socialsekreterare på Grengården, som säger att de måste avvakta med ansökningarna så länge. Psykologutredningen dröjer och socialsekreteraren vet ej när den är klar. De har inget annat underlag och socialsekreteraren säger att de måste vänta tills psykologutredningen är klar och då ansöka om LSS-insatser på nytt.

2014-04-24: Vid en intern ärendedragning inom myndigheten bestäms att utredningarna ska läggas ned då intyg som styrker BB:s personkretstillhörighet enligt LSS saknas och att BB får inkomma med nya ansökningar när psykologutredningen är klar.

2014-07-17: Beslut fattas om att lägga ned samtliga utredningar på grund av att underlag som styrker att BB tillhör någon av LSS personkretsar saknas. Beslutet om nedläggning gäller insatserna personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet, alla enligt 9 § LSS.

2014-08-27: En handling inkommer från BB:s ombud, vari ombudet begär att utredningarna ska öppnas igen och att ett beslut ska fattas antingen till fördel eller nackdel för BB och att beslutet som fattas ska vara överklagbart. Vidare anför ombudet att Försäkringskassan i en utredning daterad den 12 maj 2014 kommit fram till att BB tillhör personkrets 1 § p. 1 LSS samt har rätt till personlig assistans om 14,83 timmar per vecka och att nämnden av denna anledning bör komma fram till att BB har rätt till personlig assistans.

2014-09-17: Psykologutlåtande från Grengårdens rehabiliteringscenter inkommer till myndigheten.

2014-09-18: Myndigheten bedömer att psykologutlåtandet från Grengårdens rehabiliteringscenter avseende LSS-personkretstillhörighet inte ska godtas

eftersom diagnos har ställts via observationer och intervjuer med BB:s mor och bror.

2014-09-19: Myndigheten skickar skrivelsen som inkom från BB:s ombud den 27 augusti 2014 vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm då myndigheten tolkar skrivelsen som ett överklagande av myndighetens beslut som fattades den 17 juli 2014.

2014-09-22: Information inkommer till myndigheten avseende att Förvaltningsrätten ej fått ta del av överklagandet.

2014-09-23: Överklagandet samt fullmakt faxas till Förvaltningsrätten av LSS-handläggare.

2014-10-02: Telefonsamtal mellan LSS-handläggare och BB:s ombud. Ombudet frågar hur det gått med begäran om att utredningen om personlig assistans ska återupptas. Handläggaren informerar om att myndigheten tolkat skrivelsen som ett överklagande av myndighetens beslut den 17 juli 2014 och att det därmed skickats vidare till Förvaltningsrätten. Det juridiska ombudet uttrycker att denne uppfattat att beslutet inte var överklagbart. Ombudet informeras också om att myndigheten beslutat att inte godta psykologens utlåtande daterat den 12 juni 2014.

2014-10-15: En ny ansökan om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS för BB inkommer till myndigheten. Ansökan aktualiseras och utredning inleds.

2014-10-31: Dom från Förvaltningsrätten i Stockholm inkommer. Förvaltningsrätten upphäver kommunens beslut fattat den 17 juli 2014 om att lägga ned utredningarna avseende BB:s ansökan om insatser enligt LSS och återvisar målet till kommunen för fortsatt handläggning.

2014-10-31: Med anledning av den inkomna domen från Förvaltningsrätten aktualiseras och inleds utredningar gällande ledsagning, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet, alla enligt 9 § LSS. Avseende personlig assistans inkom en ny ansökan den 15 oktober 2014, vilken utreds i stället för den tidigare inkomna ansökan om personlig assistans.

2014-11-03: Återkallar BB:s ombud ansökan om ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet, alla enligt 9 § LSS. Endast ansökan om personlig assistans kvarstår således.

2014-11-03: LSS-handläggaren föreslår en tid för ett möte via mail och ombudet svarar samma datum att BB:s gode man är bortrest, att man måste avvakta med att boka tid och att ombudet kommer att återkomma.

2014-12-03: Ett möte hålls mellan BB, BB:s gode man, tolk, ombud samt handläggare och gruppchef på myndigheten. Myndigheten meddelar vid mötet att man inte godtar ombudets fullmakt varpå mötet avslutades.

2014-12-08: LSS-handläggaren bokar in ett hembesök som sedan ställs in eftersom tolken blir sjuk.

2014-12-10: En ny fullmakt som utvisar ombudets rätt att företräda BB inkommer till myndigheten.

2014-12-22: Utredningen sammanställs och sänds för kommunikering till BB:s ombud. Inga synpunkter inkommer till myndigheten.

2015-01-13: Beslut om att avslå ansökan om personlig assistans fattas, då det bedöms att BB inte uppfyller samtliga kriterier för att omfattas av någon av de personkretsar som avses i LSS.

2015-02-05: Överklagande av myndighetens beslut fattat den 13 januari 2015 inkommer till myndigheten.

2015-06-26: Myndigheten fattar ett nytt beslut gällande BB:s personkretstillhörighet. Beslut fattas om att BB tillhör personkrets 1 p. 1 LSS och

BB beviljas personlig assistans om 14,83 timmar per vecka. Beslutet skickas till förvaltningsrätten.

2015-06-26: Yttrande översänds till förvaltningsrätten.

Nämndens bedömning och synpunkter

Nämndens beslut den 17 juli 2014

Den 17 juli 2014 fattade nämnden beslut om att lägga ned utredning avseende BB:s ansökningar om personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet, alla enligt 9 § LSS. Ingen besvärshänvisning skickades med beslutet.

Nämnden vidgår att ett fel begåtts när ett beslut om att lägga ned de aktuella utredningarna fattades i stället för att ett beslut om avslag av BB:s ansökningar fattades. Vidare vidgår nämnden att man gjort fel som inte lämnat en besvärshänvisning till beslutet. Nämnden beklagar förfarandet i ärendet och att ärendets handläggning till följd härav troligen tagit mer tid i anspråk än vad som annars hade varit behövligt för handläggningen av ansökningarna.

Nämndens sammanfattande bedömning

Nämnden anser sig ha brustit i handläggningen vad avser BB:s ansökan den 10 mars 2014 om insatser enligt 9 § LSS. Bristerna har bestått i att ett beslut om avslag skulle ha fattats i stället för ett beslut om nedläggning av utredningar och att en överklagandehänvisning skulle ha lämnats till beslutet.

Nämnden har till följd av detta sett över sina rutiner för att säkerställa att den uppkomna situationen inte ska inträffa igen. Vidare anordnas en utbildning i förvaltningsrätt för handläggare till hösten 2015, för att säkerställa att en liknande situation inte ska inträffa igen.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Av utredningen framgår att kommunen den 10 mars 2014 tog emot en skriftlig ansökan om personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och korttidsvistelse utanför hemmet enligt 9 § LSS för BB. Dessutom framgår det att kommunens handläggare bedömde att ansökan behövde kompletteras med vissa uppgifter för att göra det möjligt att bedöma BB:s eventuella personkretstillhörighet. Handläggaren inhämtade därför upplysningar från en socialsekreterare om att det just då pågick en psykologutredning som hade dragit ut på tiden och som beräknades pågå ännu en tid. Socialsekreteraren upplyste också om att det i övrigt inte fanns några intyg om att BB har ett funktionshinder som skulle kunna berättiga henne till stödinsatser enligt LSS. Enligt remissvaret bestämdes det vid en intern ärendedragning den 24 april 2014 att utredningarna skulle läggas ner på grund av att intyg saknades och att BB skulle få återkomma med nya ansökningar när psykologutredningen var klar. Den 17 juli 2014 fattade omsorgsnämnden beslut om att lägga ner samtliga utredningar med motiveringen att underlag saknades som styrkte att BB tillhörde personkretsen enligt LSS.

Nämndens åtgärd att inte pröva BB:s ansökan om insatser och val av formulering i sitt beslut den 17 juli 2014 ger mig anledning att något beröra

frågan om under vilka förhållanden som en myndighet kan skilja ett ärende från sig utan en prövning av själva sakfrågan.

Det kan finnas olika skäl för en myndighet att inte pröva en ansökan i sak, dvs. att inte ta ställning till om den enskilde har rätt till den förmån som ansökan avser.

Ett sådant skäl kan vara att ingen längre begär något beslut i ärendet, t.ex. när en ansökan har återkallats, en sökande har avlidit eller saken av något annat skäl har förlorat aktualitet. I en sådan situation ska myndigheten skriva av ärendet från vidare handläggning.

Ett annat skäl för en myndighet att inte ta ställning i sak kan vara att ansökan är så ofullständig att den helt enkelt inte kan läggas till grund för en sakprövning eller att vissa formella krav inte är uppfyllda. I sådana fall ska myndigheten avvisa ansökan. Av allmänna rättsgrundsatser anses dock följa att myndigheten inte får avvisa en ansökan utan att sökanden först har getts möjlighet att avhjälpa eventuella brister.

Av det anförda följer att en myndighet inte kan välja fritt mellan åtgärderna avvisning och avskrivning när den ska skilja ett ärende från sig utan föregående sakprövning. Myndigheten måste därför också vid valet av beslutsformulering noga göra klart för sig vilka närmare omständigheter som leder till att myndigheten avstår från att pröva en fråga i sak.

Motsatsvis innebär det sagda att en myndighet under andra förhållanden än de som berörs ovan inte kan avstå från en sakprövning utan har en skyldighet att ta ställning till en ansökan. Det gäller även om det av handlingarna kan förutses att ansökan kommer att avslås. I sådana situationer måste dock myndigheten fullgöra sin service- och utredningsskyldighet (4 och 7 §§ förvaltningslagen [1986:223], FL) innan ärendet får avgöras. När det saknas en uppgift som myndigheten behöver för att kunna fatta sitt beslut är myndigheten därför skyldig att medverka till att uppgiften kommer in och/eller påtala behovet av uppgiften.

Någon uttrycklig bestämmelse om hur utredningsansvaret närmare ska fördelas mellan myndighet och enskild part finns inte i FL, men enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer anses myndigheten ha ett ansvar för att dess ärenden blir utredda i den omfattning som behövs i det specifika fallet. Denna s.k. officialprincip kommer också till uttryck i 7 § FL där det anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts samt att myndigheten även ska beakta möjligheten att själv hämta in upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

I sammanhanget bör även nämnas att FL:s bestämmelser om kommunikering (17 § FL) som regel ställer krav på att en sökande ska underrättas och beredas

tillfälle att yttra sig över de uppgifter som har tillförts ett ärende av någon annan än honom eller henne själv innan ärendet får avgöras.

Den aktuella ansökan avsåg insatser enligt LSS. I nämnda lag saknas uttryckliga krav på att den enskilde måste lämna in några handlingar i samband med ansökan. Enbart den omständigheten att det inte finns tillräckligt underlag för att kunna bevilja ansökan kan därför inte vara skäl för att låta bli att ta ställning till den i sak.

Omsorgsnämnden har med hänsyn till det anförda saknat rättslig grund för sitt beslut att lägga ner utredningarna i stället för att i ett beslut pröva BB:s rätt till de sökta insatserna.

Myndigheten har även brustit i sin service- och utredningsskyldighet genom att inte ha informerat BB om vilket underlag den ansåg nödvändigt för att kunna bedöma om hon hade rätt till de sökta insatserna och inte heller ha berett henne möjlighet att komma in med kompletteringar innan nämnden fattade sitt slutliga beslut. Uppgifterna från socialsekreteraren om den pågående psykologutredningen och att det saknades andra underlag om BB:s funktionshinder borde dessutom rätteligen ha kommunicerats (17 § FL).

Jag ser allvarligt på det som har kommit fram. Nämnden ska kritiseras för sin bristfälliga hantering av BB:s ansökan.

Jag noterar att nämnden vid tidpunkten för sitt yttrande avsåg att genomföra vissa utbildningsinsatser och utgår från att dessa nu har fullföljts och fått avsedd effekt.

Ärendet avslutas.