

Individnämnden i Pajala kommun får allvarlig kritik för bl.a. långsam handläggning och bristande dokumentation i ett ärende om personlig assistans enligt LSS

Beslutet i korthet: En enskild ansökte i juni 2023 om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Beslut i ärendet meddelades först efter fjorton månader.

I beslutet konstaterar JO att handläggningstiden i ärendet varit för lång och väsentligt överstigit de riktlinjer i ett ärende om personlig assistans enligt LSS som JO tidigare har uttalat. Även om omständigheter som ett ärendes komplexitet på goda grunder kan medföra att handläggningstiden blir längre understryker JO att nämnden hela tiden har ett ansvar att driva ärendet framåt och att fatta ett beslut inom rimlig tid. Det kravet gäller även om den enskilde t.ex. beviljas andra insatser under handläggningstiden. JO är kritisk mot nämndens långsamma handläggning och att den enskilde fick vänta på beslutet under en alltför lång tid.

JO är även kritisk mot att ärendet inte har dokumenterats på det sätt som lagstiftningen kräver. Dokumentationsbristerna har bl.a. medfört att det i efterhand inte har gått att följa handläggningen och att se vilka åtgärder som nämnden har vidtagit. Bristerna har även påtagligt försvårat JO:s granskning av ärendet och gjort att det inte har varit möjligt att bedöma vid vilken tidpunkt som nämnden skulle ha underrättat om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900). Utifrån vad som framkommit om ärendets långsamma handläggning kan JO emellertid konstatera att den gräns för när nämnden måste bedöma om ärendet kommer att bli väsentligt försenat hade passerats. Av dokumentationen har det inte gått att utläsa om nämnden vid något tillfälle skickade en underrättelse om väsentlig försening. JO är även kritisk mot nämndens hantering av ärendet i det avseendet.

Sammantaget anser JO att nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin långsamma handläggning och för hur ärendet har hanterats.

JO har avslutningsvis funnit anledning att uttala sig om myndigheters skyldighet enligt 13 kap. 6 § regeringsformen att biträda JO i en utredning.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 juni 2023 klagade AA på socialtjänsten i Pajala kommuns handläggning av ett ärende enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. AA uppgav bl.a. att han under

sommaren 2022 hade lämnat in en ansökan om personlig assistans avseende sin son men att något beslut inte hade fattats vid tidpunkten för anmälan till JO.

Utredning

JO hämtade in handlingar avseende AA:s sons ärende från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Individnämnden i Pajala kommun skulle yttra sig över det som framförts i anmälan. Myndigheten skulle även besvara ett antal frågor.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. följande. Ansökan om personlig assistans kom in den 1 juli 2022. Kommunikationen med vårdnadshavarna och anteckningarna i ärendet var mycket omfattande. Under handläggningen diskuterades olika boendemöjligheter för sonen, bl.a. i form av korttidsboende, och det fattades även beslut om andra insatser enligt LSS. Utredningen var färdig i juni/juli 2023 och beslut fattades den 5 september 2023. Handläggningstiden var motiverad med hänsyn till ärendets komplexa karaktär, vårdnadshavarnas brist på intresse för boendalternativ och en mycket svår personalsituation inom kommunen. Under handläggningen var det även relevant att beakta en lagändring och att inkludera den i bedömningen. Nämnden hade under handläggningstiden en kontinuerlig kommunikation med vårdnadshavarna, och skyldigheten enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, om underrättelse vid väsentlig försening uppfylldes därmed.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

Bedömning

Handläggningstid och dokumentation

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar inom vilken tid en nämnd ska fatta beslut med anledning av en ansökan om insats enligt LSS. De generella bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen är dock tillämpliga. Det innebär bl.a. att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § FL). Nämnden måste alltså se till att ärendet drivs framåt och att utföra de handläggningsåtgärder som krävs för att ärendet ska kunna avgöras inom en rimlig tid.

Den som omfattas av personkretsen i LSS har rätt till vissa insatser som han eller hon behöver för sin livsföring och som inte kan tillgodoses på något annat sätt. Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför angeläget att nämndens handläggning av sådana ärenden sker snabbt, effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen.

JO har tidigare uttalat bl.a. följande om handläggningstider i ärenden om personlig assistans. En handläggningstid om tre till fyra månader är ett rimligt riktmärke för ett ärende som rör personlig assistans. Alla ärenden kommer dock inte kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. För att en längre handläggningstid

ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera det. Förklaringsbördan bör här ligga på nämnden. Är det t.ex. fråga om ett komplext ärende där en rad utredningsåtgärder varit nödvändiga kan en utredningstid om sju till åtta månader vara nödvändig. För att en handläggningstid som överstiger sju till åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Det krävs också att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. Den enskilde ska inte behöva vänta så länge på ett beslut i sitt ärende annat än i mycket speciella undantagsfall. (Se JO 2019/20 s. 588, dnr 7477-2017.)

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om olika slags insatser enligt LSS ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. (Se 21 a § LSS.)

Journalanteckningar och andra handlingar som upprättas och som hör till den enskildes personakt ska vara väl strukturerade och tydligt utformade. Åtgärder som vidtas vid handläggningen av ett ärende ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Av journalen ska det framgå bl.a. när en handling av betydelse för handläggningen har kommit in eller upprättats i ärendet. (Se 4 kap. 8 och 9 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.)

Det är av flera anledningar viktigt att ett ärende journalförts på ett korrekt och rättvisande sätt. Dokumentationen skapar förutsättningar för den enskilde att följa handläggningen av sitt ärende och är även viktig för att andra, t.ex. JO och domstolar, i efterhand ska kunna förstå vad som hänt i ärendet.

Av de journalanteckningar som jag har tagit del av framgår inte när ansökan om personlig assistans för AA:s son kom in. Nämnden har i sitt yttrande uppgett att det skedde den 1 juli 2022. I augusti och september 2022 kom det in mejl från bl.a. AA, och i november 2022 kom handlingar in från ett s.k. SIP-möte avseende sonen, men i övrigt verkar det inte som att det vidtogs någon åtgärd i ärendet förrän den 16 maj 2023 när det hölls ett möte med vårdnadshavarna angående sonens behov av insatsen. Den 19 juni 2023 kontaktade AA socialtjänsten per telefon och ställde frågor om handläggningstiden, med påpekanden om att det hade gått ett år sedan ansökan gavs in. AA informerades därefter per mejl om att kommunen hade en handläggningstid om sex månader för inkomna ansökningar men att sonens beslut om korttidsboende skulle gå över till ett beslut om personlig assistans i september 2023. Den informationen hade AA även fått den 1 mars 2023 i samband med ett beslut om en annan insats enligt LSS. I det beslutet angavs även att utredningen om personlig assistans hade dragit ut på tiden.

Utöver vad jag har redovisat går det överhuvudtaget inte att se om några, och i sådana fall vilka, utredningsåtgärder som har vidtagits med anledning av ansökan om personlig assistans. Nämnden har uppgett i sitt yttrande att det även gjordes hembesök, förekom kontakter med Försäkringskassan och fördes mejlkonversationer och telefonsamtal. Inte något av detta framgår dock av journalanteckningarna.

Genomgången av journalanteckningarna visar att dokumentationen inte lever upp till lagstiftningens krav. Dokumentationsbristerna har medfört att det i efterhand inte har varit möjligt att följa handläggningen och att se vilka åtgärder som har vidtagits. Det har därför inte heller gått att skapa sig en bild av vilka utredningsåtgärder som nämnden vidtagit och som ger stöd för nämndens uppfattning att ärendet har varit av så pass komplex karaktär att en längre handläggningstid har varit motiverad. Jag har heller inte kunnat bedöma om nämnden har drivit utredningen framåt eller om det har funnits perioder av passivitet. Den undermåliga dokumentationen har påtagligt försvårat min granskning av ärendet. Det är givetvis inte godtagbart.

Alldeles oavsett vilka åtgärder som nämnden har vidtagit med anledning av ansökan om personlig assistans kan jag konstatera att det dröjde till den 5 september 2023 innan ett beslut fattades i ärendet. Det innebär en sammantagen handläggningstid om fjorton månader. Nämnden har angett olika anledningar till den långa handläggningstiden. En sådan är att AA:s son beviljades en insats i form av korttidsvistelse under utredningstiden och att beslutet om personlig assistans skulle fattas först efter att beslutet om den insatsen löpt ut. Jag vill mot den bakgrunden understryka att det förhållandet att den enskilde beviljas andra insatser under tiden som en utredning om personlig assistans pågår inte innebär att utredningen kan bedrivas mindre skyndsamt. Kravet på skyndsamt handläggning i 9 § FL gäller således alltså. I det sammanhanget kan också tilläggas att nämnden har uppgett att vårdnadshavarna inte visade intresse för andra insatser för sonen. I enlighet med det som jag redan har påtalat påverkar inte heller det nämndens ansvar enligt den aktuella bestämmelsen i förvaltningslagen.

Nämnden har som förklaring till tidsåtgången även hänvisat till ärendets komplexitet och att ny lagstiftning behövde beaktas. Sådana faktorer kan naturligtvis påverka vilken utredning som myndigheten behöver göra och det kan även på goda grunder medföra att handläggningstiden blir längre. I förevarande fall har nämnden emellertid inte förklarat vilka åtgärder som var nödvändiga att vidta på grund av ärendets komplexitet. Det redovisas inte heller vilken ny lagstiftning det var fråga om och varför den krävde ytterligare utredning eller tidskrävande bedömningar. Jag noterar att nämnden därtill inte har angett något skäl till varför beslut i ärendet inte kunde fattas i juni/juli 2023 när utredningen var färdig.

Jag vill också kommentera att nämnden som ytterligare en förklaring till varför beslutet dröjt har hänvisat till personalbrist. Nämnden har hela tiden ett ansvar för att driva ärendet framåt och att fatta ett beslut inom rimlig tid. I det ansvaret ligger att säkerställa att förvaltningen har förutsättningar för att handlägga ansökningar om personlig assistans korrekt och utan dröjsmål. Det innebär att det är nämnden som måste se till att det finns tillräckligt med personal och att personalen har den kompetens som krävs för uppgiften.

Sammantaget kan jag konstatera att nämndens handläggning av ärendet inte har bedrivits med den skyndsamhet som förvaltningslagen föreskriver. Handläggningstiden överstiger väsentligt de riktlinjer för ett ärende om personlig assistans som jag tidigare har redovisat. AA och hans son har fått vänta på beslutet under en alldeles för lång tid. Det är inte acceptabelt och jag är kritisk mot nämndens handläggning av ärendet i det här avseendet.

Underrättelse om väsentlig försening

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten enligt 11 § FL underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

JO har tidigare uttalat att det kan variera vad som är en normal handläggningstid och att den bedömningen får göras av myndigheten mot bakgrund av bl.a. ärendets komplexitet. En underrättelse om väsentlig försening ska lämnas på myndighetens initiativ och så snart den bedömer att handläggningstiden kommer att bli markant längre än den förväntade tiden och detta beror främst på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period. (Se JO 2023 s. 351, dnr 6473-2021 med vidare hänvisningar.)

Nämnden har beskrivit handläggningstiden som lång men har även uppgett att det funnits en kontinuerlig kommunikation med vårdnadshavarna där anledningarna till att ärendet försenats har diskuterats. Enligt nämnden har skyldigheten i 11 § FL uppfyllts genom den kommunikationen.

Som jag redan har redovisat är det viktigt att en myndighet dokumenterar sina ärenden noggrant och ordentligt. Det gäller givetvis även när myndigheten underrättar en enskild enligt 11 § FL. När myndigheten lämnar muntliga underrättelser om väsentlig försening måste den tydligt dokumentera när underrättelsen lämnades och vilken information som den enskilde fick. (Se JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-3023.)

Som jag kommit fram till ovan har den bristfälliga dokumentationen medfört att det inte har gått att dra några slutsatser om ärendets komplexitet eller om ovanligt många eller tidskrävande utredningsåtgärder har behövt göras. Jag kan därför inte dra någon slutsats om vid vilken tidpunkt som en underrättelse om väsentlig försening borde ha skickats. Utifrån vad som framkommit ovan om ärendets långsamma handläggning kan jag emellertid konstatera att den gräns

för när myndigheten måste bedöma om ärendet kommer att bli väsentligt försenat hade passerats.

Syftet med 11 § FL är att stärka den enskildes ställning vid långsam handläggning genom att den enskilde inte hålls ovetandes om vad som händer i hans eller hennes ärende (se prop. 2017/18:180 s. 110). Det är därför viktigt att myndigheten uppfyller sin skyldighet att underrätta den enskilde om att ärendet kommer bli väsentligt försenat och att dokumentera att det har skett. Av dokumentationen i ärendet framgår inte att nämnden vid något tillfälle har underrättat om väsentlig försening enligt 11 § FL. Det är en brist som naturligtvis inte godtagbar och jag är kritisk mot nämndens hantering av ärendet i det här avseendet.

Nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet

Min granskning har visat flera brister i handläggningen av AA:s sons ärende om personlig assistans. Handläggningen har tagit alldeles för lång tid och ärendet har inte dokumenterats på det sätt som lagstiftningen kräver. Den bristfälliga dokumentationen har påtagligt försvårat min granskning och har medfört att det inte har gått att fullt ut bedöma hur nämnden har hanterat ärendet. Det ser jag mycket allvarligt på.

Min granskning av ärendet visar på tydliga brister i grundläggande kunskaper om förvaltningslagen och hur ärenden enligt LSS ska dokumenteras. Det är inte acceptabelt. Sammantaget förtjänar nämnden allvarlig kritik för sin långsamma handläggning och för hur ärendet har hanterats.

Jag förutsätter att nämnden, om det inte redan har skett, ser över sina rutiner för dokumentation och vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ärenden handläggs med den skyndsamhet och på det sätt som förvaltningslagen kräver, så att något liknande inte inträffar igen.

Skyldigheten att biträda JO i en utredning

Jag finner även skäl att kommentera nämndens hantering av JO:s frågor och begäran om upplysningar i detta tillsynsärende.

Den 1 september 2023 begärde JO att nämnden skulle yttra sig över det som AA hade framfört i sin anmälan och besvara vissa frågor. Nämnden begärde anstånd till den 10 november 2023, men yttrandet kom inte in då, och inte heller efter en skriftlig påminnelse. JO fick därefter besked om att yttrandet skulle beslutas vid ett nämndsammanträde den 17 januari 2024, varvid JO begärde att yttrandet skulle ges in senast den 18 januari 2024. Efter flera påminnelser kom yttrandet slutligen in den 2 februari 2024.

Av yttrandet framgick att det var beslutat av nämndens ordförande men det gick inte att utläsa om ordföranden var behörig att fatta beslut av det aktuella slaget. JO begärde därför att nämnden snarast, men senast den 12 februari 2024, skulle ge in antingen protokollsutdraget från det sammanträde vid vilket beslut om

yttrandet hade fattats eller en delegationsordning. Nämnden följde inte JO:s begäran. Efter muntlig påminnelse kom nämnden den 14 februari 2024 in med ett utdrag från ett sammanträdesprotokoll där det kunde utläsas att nämnden samma dag hade beslutat att lämna yttrandet till JO. Av protokollet kunde vidare utläsas att nämnden inte hade haft något sammanträde i januari. Nämnden fattade således beslut om yttrandet först cirka två veckor efter att det hade skickats in till JO.

JO begärde den 4 juni 2024 in en kompletterande uppgift från nämnden. Även när det gäller den begäran krävdes en påminnelse innan uppgiften gavs in.

Mot bakgrund av nämndens agerande vill jag framhålla följande.

JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. För att JO ska kunna fullgöra sitt grundlagsfästa tillsynsuppdrag är ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag en förutsättning. Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner är skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. JO har också rätt att få tillgång till domstolars eller förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. (Se 13 kap. 6 § regeringsformen.)

För berörda tjänstemän medför grundlagsbestämmelsen en skyldighet att sanningsenligt och utan att dölja något uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder de har vidtagit i form av beslut eller på andra sätt (se JO:s beslut den 10 juni 2024, dnr 5614-2023). En befattningshavare kan alltså inte avstå från att lämna upplysningar om dessa har betydelse för JO:s utredning. Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av stor vikt att denna grundlagsfästa skyldighet alltigenom efterlevs (se bet. 2023/24:KU11 s. 18).

Med hänsyn till vad jag nu anfört är det naturligtvis helt oacceptabelt att det i det här fallet krävdes flera påminnelser, såväl skriftliga som muntliga, innan det begärda yttrandet och andra efterfrågade uppgifter lämnades till JO.

Det finns också anledning att ifrågasätta varför yttrandet skickades in till JO före det att det sammanträde där nämnden fattade beslut om yttrandet hade ägt rum. För mig framstår det inte på något annat sätt än som mycket märkligt. Jag finner emellertid inte anledning att vidta några åtgärder i den saken men vill understryka att jag ser allvarligt på hur nämnden har fullgjort skyldigheten att biträda JO i utredningen i det här ärendet. Jag förutsätter att nämnden omedelbart ser över sina rutiner avseende hur en begäran från JO om upplysningar och yttrande ska hanteras.

Övrigt

Avslutningsvis har jag noterat att nämnden i en överklagandehänvisning till ett beslut som meddelades den 10 juli 2023 om insatser enligt LSS skrivit att

överklagandet skickas vidare till förvaltningsrätten, om nämnden inte själv ändrar beslutet på det sätt som den enskilde begärt.

Jag vill med anledning av detta påminna nämnden om att det enligt 46 § FL numera saknar betydelse om beslutsmyndigheten ändrar beslutet på det sätt som klaganden har begärt eller inte. Överklagandet med tillhörande handlingar ska alltid sändas vidare till domstol. I det fall myndigheten har beslutat att ändra det överklagade beslutet ska även detta skickas till domstolen.

Jag förutsätter att nämnden skyndsamt ser över sina överklagandehänvisningar för att säkerställa att de stämmer överens med förvaltningslagen.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag har denna dag fattat ett beslut som gäller Försäkringskassans handläggning i ett ärende om omvårdnadsbidrag avseende AA (dnr 5971-2023).

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Maria Karlströms har föredragit ärendet och byråchefen Christina Fredin har deltagit i beredningen.