

Kritik mot Socialnämnden i Åstorps kommun för hanteringen av ett verkställighetsärende enligt LSS

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 30 september 2021 framförde F.C. klagomål mot Socialnämnden i Åstorps kommun. I anmälan gjorde hon gällande att socialnämnden underlåtit att verkställa en förvaltningsrätts dom om personlig assistans enligt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Vid en kontakt med ansvarig LSS-handläggare uppgav denna att kammarrätten aldrig hade skickat beslutet om att inte meddela prövningstillstånd till socialnämnden. Ett utdrag från domstolen visar emellertid att den skickade beslutet till den e-postadress som socialnämnden angivit. Något felmeddelande eller liknande som skulle ha talat för att meddelandet inte kommit fram hade inte mottagits av kammarrätten.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in vissa handlingar från socialnämnden och kammarrätten. Därefter hämtades vissa muntliga uppgifter in från LSS-handläggaren som uppgav att det inte hade journalförts något i det aktuella ärendet i en journal. I stället hade ärendet under handläggningen dokumenterats i genomförda utredningar. Därutöver fanns det en förteckning i nämndens system över inkomna handlingar.

Med anledning av det som kommit fram i utredningen beslutade jag den 23 november 2021 att, inom ramen för det här ärendet, även granska nämndens dokumentation av N.N:s ärende.

Därefter remitterades anmälan till socialnämnden för yttrande. Myndigheten skulle i remissvaret svara på ett antal frågor (se nedan).

I ett remissvar som kom in till JO den 29 januari 2022 uppgav socialnämnden bl.a. följande:

Sammanfattning av ärendegången samt svar på angiven frågeställning.

2021-01-28 fattar förvaltningsrätten beslut till den enskildes fördel.

2021-02-16 överklagar kommunen förvaltningsrättens dom till kammarrätten. Ansvarig handläggare på kommunen har telefonkontakt med [...] ombud på assistansbolaget och meddelar att domen kommer att överklagas av kommunen till kammarrätten.

2021-09-22 F.C., ombud på assistansbolaget [...] ringer ansvarig handläggare på kommunen och undrar vad som händer i ärendet. Kommunen får då information att kammarrätten har beslutat att inte meddela prövningstillstånd i ärendet. Ansvarig handläggare ringer kammarrätten och får det bekräftat.

Ansvarig handläggare öppnar omgående upp ärendet och startar handläggningen.

Utredningen samt dess underlag kommuniceras till brukarens ombud 2021-10-13. Möjlighet ges att lämna synpunkter på utredningen och/eller inkomma med ytterligare underlag fram tills 2021-10-22. Synpunkter inkommer 2021-10-20.

Beslut i ärendet fattas 2021-10-21. Beslutet gäller enligt önskemål från 2021-11-01.

Enligt F.C.s anmälan har kammarrätten skickat beslutet till den e-postadress som Åstorps kommun har angivit. Detta utdrag har kommunen inte fått del av och kan därför inte kommentera om e-postadressen är felaktig.

När kommunen 2021-12-29 har telefonkontakt med kammarrätten meddelar de kommunen att domen är skickat till kommunen via brev. Ett brev som varken kommit ansvarig handläggare till del eller som finns registrerat i kommunens diariesystem.

Efter att kommunen fått vetskap om kammarrättens beslut att inte bevilja prövningstillstånd i ärendet agerar kommunen samma dag och startar upp utredningen. Beslut i ärendet tas inom en månad trots att den enskilde och dennes ombud inte vill delta i utredningen och utredningen därmed baseras på 2 år gamla uppgifter.

1. Vilka åtgärder, utöver att överklaga domen, vidtog nämnden med anledning av förvaltningsrättens dom?

När domen från Förvaltningsrätten inkom till kommunen 2021-01-28 fattades beslut att överklaga domen till kammarrätten. Ansvarig LSS-handläggare hade telefonkontakt med brukarens ombud [...] på assistansbolaget [...]. Handläggaren informerade kring att beslutet kom att överklagas.

2. Hur bedömer nämnden att åtgärderna, eller avsaknad av åtgärderna, förhåller sig till att förvaltningsrättens dom till synes gällde omedelbart (27 § fjärde stycket LSS)?

Nämnden hade inte kännedom kring att förvaltningsrättens dom i denna del gällde omedelbart och ser därför brister i kunskap kring handläggningen för vilket det planeras åtgärder i form av fortbildning för handläggare. Det framkom inte heller i samtalet med assistansbolaget att de hade kännedom om detta utan önskemål har framförts att beslut gäller från 211101, förmedlat via assistansbolaget som ombud.

Gällande återremitteringen att beräkna antal timmar så har nämnden i inte kunnat beräkna timmar utifrån det aktuella faktiska behovet då den enskilde inte vill delta i bedömningen utan anför att bedömningen ska baseras på äldre anförda uppgifter i ärendet, varpå utredning och beräkning genomförts.

3. När mottog nämnden kammarrättens beslut daterat den 28 maj 2021?

Enligt kammarrätten har de meddelat sitt beslut via postgång. Detta brev har inte inkommit till kommunen. Kommunen fick kännedom om beslutet först när assistansbolaget kontaktade kommunen 2021-09-22. Ansvarig handläggare ringde samma dag kammarrätten och fick beslutet meddelat muntligt. Ansvarig handläggare öppnade samma dag upp ärendet för handläggning.

4. När vidtog nämnden någon åtgärd med anledning av kammarrättens beslut och vilken/vilka åtgärder vidtogs?

2021-09-22 fick kommunen besked från assistansbolaget att kammarrätten tagit beslut i ärendet 2021-05-28. Ansvarig handläggare tog omgående kontakt med kammarrätten och fick beslutet muntligt. Ansvarig handläggare öppnade samma dag upp ärendet, startade handläggningen och samma dag, 2021-09-22 togs kontakt med assistansbolaget för att boka ett möte för utredning av brukarens totala behov av personlig assistans, enligt förvaltningsrättens dom. Brukarens vårdnadshavare meddelade via assistansbolaget att de inte var villiga att delta i utredning för att inhämta nuvarande uppgifter. Assistansbolaget meddelade att de önskade att utredningen skulle göras på de uppgifter som fanns i utredningen till förvaltningsrätten, dvs uppgifter från 2019 och att beslut skulle fattas utifrån det.

Ansvarig handläggare erbjöd att beslutet skulle fattas retroaktivt, dvs från den dag som kammarrätten meddelat sitt beslut. Detta avböjdes via assistansbolaget som ombud. Assistansbolaget framförde önskemål om att beslutet skulle fattas från 2021-11-01.

5. Hur har nämndens ärende om personlig assistans enligt LSS dokumenterats?

Utredningar samt beslut om personlig assistans är dokumenterad i kommunens verksamhetssystem, procapita. Även överklagningar och yttrande är dokumenterade i verksamhetssystemet procapita.

6. Hur bedömer nämnden att dokumentationen i ärendet förhåller sig till 21 a § och 21 b § LSS samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS, särskilt i bestämmelserna i 4 kap 6–11 §§ SOSFS 2014:5 och det allmänna rådet till 5 kap 9 § SOSFS 2014:5?

Det framgår i nuvarande verksamhetssystem att handläggning av ärendet samt genomförande av beslut om insatser dokumenteras eller återfinns i utredningsunderlaget eller i akten.

Av dokumentationen och akten framgår således beslut, bedömningar och de åtgärder som vidtagits i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser i övrigt. Den enskilde har via ombud fått yttra sig kring uppgifterna som anförts i ärendet.

Vid genomgången av dokumentation och handlingar i verksamhetssystemet görs bedömning att det saknas enhetlighet, tydlighet och lättöverskådlighet i ärende- och journalflödet. Nämnden inför för närvarande ett nytt verksamhetssystem, LifeCare, för att underlätta och säkerställa kvalitén på dokumentationen i enskilda ärenden som i sin helhet kommer att vara implementerat vid halvårsskiftet 2022.

Därefter återremitterades ärendet till socialnämnden med begäran om att den skulle besvara ytterligare ett antal frågor (se nedan). I ett förnyat remissvar som kom in till JO den 28 mars 2022 uppgav socialnämnden följande:

1. Har en journal förts beträffande det aktuella ärendet? Om inte, varför?

Ansvarig handläggare har dokumenterat ärendet i sin helhet i beslutsunderlaget. I utredning av ärendets handläggning framkommer enligt uppgift från handläggaren att denne av tidigare arbetsledare fått instruktion att det först är när utredningen är klar som efterföljande kontakter journalförs, om det inte sker i direkt i verksamhetssystemets olika dokument som kommunikering- och överklagandedokument. När ett beslut fattats och utredningen avslutats har dokumentation gjorts i journalflöde. Efter det att beslutet överklagades till förvaltningsrätten, under tidsperioden, har det inte inkommit några handlingar till kommunen eller skett någon kontakt förrän assistansbolaget kontaktade kommunen 2021-09-22. Av denna anledning finns ingen löpande journalföring för perioden.

2. Om det inte finns en journal i ärendet, är det så nämnden brukar handlägga sina ärenden?

Nämnden handlägger ärenden i avsett verksamhetssystem med en löpande journal under myndighetsutövning och verkställighet. Förfarandet i det aktuella ärendet avviker från rutin.

Inom förvaltningen finns en tydlighet kring hur dokumentation ska utföras och vid brister vidtas åtgärder utifrån verksamhetens kvalitetsledningssystem. Samtlig dokumentation skall återfinnas i journalanteckningar. Hela ärendet skall kunna följas i journalanteckningar, i såväl utredningsskedet som under insatsen. Utgångspunkten är att journalen ska spegla "beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse". Av dokumenthanteringsplanen framgår även att journalanteckningar och andra handlingar som hör till den enskildes personakt ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser.

3. Om det inte finns en journal i ärendet, vänligen beskriv utförligt hur dokumentation har skett i ärendet.

När handläggaren fick in ansökan så gjordes en aktualisering i verksamhetssystemet och utredning inleddes.

I utredningsunderlaget gjordes dokumentation av kontakter i ärendet och utredningsförfarande under sektionen metod för utredning, här framgår vilken typ av kontakt samt datum för varje kontakt.

Under har sektionen nuvarande situation dokumenterades därefter vad som framkommit och i vilket sammanhang. Exempelvis hembesök den 2021-02-xx, närvarande: xxx och xxx. Vid hembesök framkommer.... osv.

Underlaget med samtliga kontakter och dokumentation har därefter kommunicerats i sin helhet med ombudet. Kontakter efter att utredningen avslutats har därefter förts in i journal när och om det förekommit någon kontakt, vilket i detta fall skett efter 2021-09-22.

4. Om det inte finns en journal i ärendet, hur bedömer nämnden att detta förfarande förhåller sig till gällande regelverk?

Handläggning av ärendet samt genomförande av beslut om insatser dokumenteras eller återfinns i utredningsunderlaget eller i akten. Av dokumentationen och akten framgår således beslut, bedömningar och de åtgärder som vidtagits i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser i övrigt. Det saknas dock en löpande journal för ärendet i sin helhet.

Nämndens bedömning utifrån genomgången av dokumentation och handlingar i verksamhetssystemet är att det saknas enhetlighet, tydlighet och lättöverskåd-

lighet i ärende- och journalflödet. LSS-handläggaren har inte upprättat journal vid ärendets inledande utan dokumenterat i utredningsunderlaget. Detta frångår de krav och regelverk som finns på dokumentation samt förvaltningens rutiner för dokumentation inom övrig myndighetsutövning. Tillvägagångssättet har inte varit känt hos, för perioden, ansvarig chef och vid upptäckt har korrigering gjorts och förtydligande till handläggare gällande upprättande av journal och journalens utformning och innehåll. Tillvägagångssättet är inte heller något som är praxis inom förvaltningen utan avviker från rutin.

Nämnden inför för närvarande också ett nytt verksamhetssystem, LifeCare, för att underlätta och säkerställa kvalitén på dokumentationen i enskilda ärenden som i sin helhet kommer att vara implementerat vid halvårsskiftet 2022. Stickprov gällande journalföring har gjorts för november till februari 2022, resultatet påvisar att korrigering gjorts kring dokumentation i form av löpande journalföring i samband med utredning och myndighetsutövning. Fortsatt fortbildning kommer att ges under våren 2022 för att säkerställa kvalitén på den löpande journalföringen.

F.C. gavs möjlighet att kommentera remissvaren.

Rättslig reglering m.m.

En nämnds beslut om rätt till personlig assistans enligt 9 § 2 LSS gäller omedelbart. Detsamma gäller om domstolarnas beslut i sådana frågor. Förvaltningsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut ska gälla först sedan det fått laga kraft. (27 § fjärde och femte styckena LSS)

Att ett beslut gäller omedelbart innebär inte endast att det är verkställbart utan också att det ska verkställas så snart som möjligt. Ett visst dröjsmål med verkställigheten kan godtas i väntan på beslut i inhibitionsfrågan om nämnden har framställt ett sådant yrkande. Det förutsätter emellertid att inhibitionsyrkandet väcks snarast. (Se JO:s beslut den 16 november 2015, dnr 3500-2014.)

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

En personakt ska innehålla en journal samt upprättade och inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförande eller uppföljning av insatser (4 kap. 6 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS).

Journalanteckningar och andra handlingar som hör till den enskildes personakt ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser (4 kap. 7 § SOSFS 2014:5).

Åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och

händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats. (4 kap. 9 § SOSFS 2014:5)

Beslutsunderlaget bör i regel dokumenteras i en handling som är åtskild från journalen (se det allmänna rådet till 5 kap. 9 § SOSFS 2014:5).

Bedömning

Enligt F.C. fick socialnämnden del av kammarrättens beslut om att inte meddela prövningstillstånd i anslutning till att det fattades i maj 2021. Socialnämnden har tillbakavisat detta. Oavsett hur det förhåller sig i denna fråga, saknar den betydelse för min fortsatta bedömning.

Av utredningen framgår att förvaltningsrätten i en dom den 28 januari 2021 upphävde socialnämndens beslut och förklarade att N.N. hade rätt till personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Domstolen överlämnade handlingarna till socialnämnden för beräkning av hans totala behov av personlig assistans. Socialnämnden överklagade domen till kammarrätten men begärde inte inhibition av förvaltningsrättens avgörande. Eftersom förvaltningsrättens beslut därmed enligt 27 § fjärde stycket LSS började gälla omedelbart var nämnden skyldig att så snart som möjligt återuppta handläggningen av N.N:s ansökan. På grund av att nämnden saknade kunskap om den aktuella bestämmelsen dröjde det nästa åtta månader (dvs. till den 22 september 2021) innan det skedde. Det är enligt min mening allvarligt att socialnämnden inte kände till denna grundläggande bestämmelse i LSS och jag noterar att nämnden efter att ha uppmärksammats på detta gjort vissa utbildningsinsatser.

Det framgår vidare av utredningen att det inte förts någon journal i N.N:s ärende. Genom att vidtagna åtgärder inte har dokumenterats fortlöpande är det inte möjligt att följa och granska handläggningen i ärendet. Det är en uppenbar brist. Jag saknar anledning att ifrågasätta socialnämndens uppgift om att det redovisade avviker från förvaltningens rutiner och att det orsakats av – såsom jag tolkar det – bristande kunskap hos en enskild handläggare.

Socialnämndens i Åstorps kommun förtjänar kritik för de ovan redovisade felaktigheterna.

Ärendet avslutas.



Thomas Norling

Ärendet har föredragits av tf. byråchefen Karl Lorentzon.

Sändlista

F.C.

Socialnämnden i Åstorps kommun (dnr Sn 2021/167)