

Ärende GRA 2017/68 **handling** 44
Handläggare Cecilia Asklöf

Sollentuna kommun
Turebergs torg 1
191 86 Sollentuna

Tillsyn avseende bristande tillgänglighet och bemötande

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Sollentuna kommun har överträtt det diskrimineringsförbud som gäller inom socialtjänsten samt om kommunens bemötande av anmälaren har varit diskriminerande.

DO:s beslut

DO bedömer att Sollentuna kommun har överträtt diskrimineringslagens förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet, 1 kap. 4 § 3 samt 2 kap. 13 § diskrimineringslagen (2008:567), DL. DO har inte funnit stöd för att kommunen skulle ha bemött anmälaren på ett diskriminerande sätt i den mening som avses i 2 kap. 17 § DL. DO avslutar ärendet.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

Anmälaren har uppgett i huvudsak följande. Hon är blind och har även en fysisk funktionsnedsättning som gör att hon är rullstolsburen. På grund av artros i fingrarna kan hon inte läsa mer än ett par sidor punktskrift. Tidigare hade hon tillgång till en personlig assistent som hjälpte henne gå igenom sin post. Detta stöd har emellertid tagits bort. Det innebär bland annat att hon inte har någon som kan hjälpa henne att läsa upp de skriftliga beslut som kommunen sänder till henne. Hon har förklarat sina svårigheter för kommunen, men de lyssnar inte.

Den 31 januari 2017 lät chefen för vård- och omsorgskontoret genom en handläggare meddela att handläggarna fortsättningsvis varken kommer att läsa upp kommunens beslut för henne eller se till att besluten blir inlästa på ett avlyssningsbart medium åt henne. Detta innebär att besluten skickas hem till henne i form av tryckt skrift. Det finns ingen som kan läsa upp dem för henne. Detta har bland annat inneburit att hon inte har kunnat överklaga ett beslut om särskilt boende som nyligen meddelats.

Kommunen har hänvisat henne till Stockholms syncentral (syncentralen), där de uppger att det ska finnas en scanner hon kan använda sig av. Den fungerar

emellertid inte. Hon har dessutom mycket svårt att ta sig till och från syncentralen.

Anmälaren önskar få kommunens beslut och utredningar inlästa i så kallat daisy-format på skiva, alternativt få dessa upplästa för sig.

Anmälaren vill dessutom anmäla kommunens bemötande av henne. Hon upplever att de enskilda handläggarna förlöjligar henne och hennes funktionsnedsättning. De säger saker som ”Kan du fylla i den här blanketten?” eller ”Kan du skriva upp det här?” när de vet att hon varken kan läsa eller skriva.

Utredningen i ärendet

DO har inhämtat yttranden från Sollentuna kommun samt talat med en företrädare för kommunen.,

Sollentuna kommun har sammanfattningsvis uppgett följande. Vård- och omsorgskontoret anser inte att anmälaren blivit utsatt för diskriminering. Anmälaren får en hög grad av service i förhållande till andra kunder. Utredningsdokument och beslut går att få uppläst via synhjälpmedel som syncentralen tillhandahåller. Anmälaren kan använda sjukresor för att åka till och från syncentralen. Anmälaren kan därefter överklaga genom att skicka in en ljudfil eller blindskrift till myndigheten.

Kommunen menar att de inte har några skyldigheter att läsa upp hela dokument för anmälaren. Kommunen ska endast meddela hur anmälaren kan överklaga beslutet. En representant för kommunen ringer alltid upp den som har sökt en viss insats för att meddela om det har blivit avslag eller delavslag. Samtidigt som handläggaren meddelar utfallet av beslutet berättar handläggaren att beslutet kommer att skickas hem till den som har ansökt om insatsen. Utredningen har alltså inte lästs upp, utan skickats hem till anmälaren via brev. Kommunen har inte etablerat något särskilt arbetssätt för anmälaren. Kommunen menar att man fullgjort sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223), FL.

Anmälaren meddelar nästan alltid omgående att hon vill överklaga beslutet. Anmälaren har svårt att begränsa sig i tid när hon lämnar en muntlig överklagan. Vård- och omsorgskontoret har därför svårt att vara anmälaren behjälplig att överklaga besluten.

Kommunen uppger att dess handläggare inte har uttalat sig nedvärderande om anmälaren och hennes funktionsnedsättning. Handläggaren har frågat anmälaren om hon kan anteckna via synhjälpmedel, till exempel ett telefonnummer.

På fråga från DO har kommunen uppgett att den inte har några riktlinjer för hur anställda vid kommunen ska bemöta och bistå personer ur allmänheten som lever med en funktionsnedsättning.

DO har inhämtat kompletterande uppgifter från anmälaren, som sammanfattningsvis uppgett följande. Eftersom hon bara får ledsagning för en resa per månad så kan hon inte använda sina sjukresor för att ta sig till syncentralen. Även om hon hade kunnat ta sig dit, så fungerar inte den läsmaskin som syncentralen har på ett tillfredsställande sätt. En ljudfil med ett överklagande är tekniskt sett möjlig att skapa, men det krävs att man har ett minne att lägga ljudfilen på. Eftersom hon inte har någon dator är detta svårt. På grund av att hon saknar en dator kan hon inte heller e-posta en ljudfil till kommunen för att överklaga kommunens beslut.

Hon har nyligen fått ett erbjudande om en ny punktskrivare. Skrivaren löser hennes problem såtillvida att hon – efter det att skrivaren har blivit installerad – själv kommer att kunna skriva eventuella överklaganden.

DO har inhämtat kompletterande yttrande från kommunen som i huvudsak har uppgett följande. Anmälaren har egentligen inte rätt till insatsen ledsagning till vårdinrättningar, men vård- och omsorgskontoret har gått anmälaren till mötes och beviljat henne sex timmar per månad. Detta är utöver vad vård- och omsorgskontoret anser skäligt. Anmälaren kan använda sig av sjukresor med utökad service. Anmälaren anser själv att hon inte kan använda sig av sjukresor på grund av sin funktionsnedsättning, vilket vård- och omsorgskontoret inte håller med om.

DO har lyssnat på två ljudfiler som skickats in av anmälaren. Av ljudfilerna framgår bland annat att kommunens handläggare under ett samtal sagt att kommunen hädanefter inte kommer att läsa upp några beslut eller andra dokument för anmälaren. I samtalet förklarar handläggaren också att kommunen inte heller kommer att se till att de blir inlästa. Av samtalet framgår att beslut hädanefter kommer att skickas hem till anmälaren per post. Anmälaren hänvisas till syncentralen.

Rättslig reglering på området

Enligt 1 kap. 4 § 3 DL avses med bristande tillgänglighet att en person med funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till

- de ekonomiska och praktiska förutsättningarna,
- varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt
- andra omständigheter av betydelse.

Av 2 kap. 13 § DL framgår att diskriminering är förbjuden i fråga om

1. hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet,
2. verksamhet inom socialtjänsten, och
3. stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.

Enligt 2 kap. 17 § DL är diskriminering förbjuden även i andra fall än som avses i 5 eller 9-15 §§ när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning

1. bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller
2. på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

Annan lagstiftning av betydelse för DO:s bedömning

Enligt 4 § 1 förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Av 8 § FL framgår att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.

Av 21 § FL framgår att en sökande, klagande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Det kan i detta sammanhang vidare noteras att en ny förvaltningslag (2017:900) träder i kraft den 1 juli 2018. Enligt 13 § denna lag ska en myndighet använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

DO:s bedömning

DO kan inledningsvis konstatera att det får anses klarlagt att kommunen från januari 2017 inte längre läser upp de beslut för anmälaren vilka kommunen meddelat och i vilka anmälaren är part. Kommunen har istället skickat besluten till anmälaren per post och hänvisat anmälaren till syncentralen.

Av förarbetena till bestämmelsen om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet anges angående tillgänglighetsåtgärder inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att sådana bör kunna handla om att göra information tillgänglig så att den som har en funktionsnedsättning kan ta del av den information som ges om och i verksamheten. Det bör även kunna handla om olika åtgärder för att göra det möjligt för den som har en

funktionsnedsättning att kommunicera med den verksamhetsansvarige. Huruvida åtgärden kan krävas eller inte får prövas i det enskilda fallet (prop. 2013/14:198, sidan 99).

Exempel på åtgärder i fråga om information och kommunikation är att tillhandahålla information genom särskilt anpassade format, t.ex. storstil, daisy – en internationell standard för digitala talböcker – lättläst eller klarspråk. I samband med tillhandahållande av varor och tjänster anges vidare att exempel på åtgärder som kan hänföras till stöd eller personlig service är att personalen på en restaurang läser upp menyn för en synskadad, (prop. 2013/14:198, sidan 65).

Av bestämmelsens förarbeten framgår vidare att bedömningen av vilka åtgärder som i ett visst fall bör kunna krävas med nödvändighet måste ta avstamp i vad som kan anses skäligt. På de områden där det finns bestämmelser i lag eller annan författning om tillgänglighet bör dessa bestämmelser tjäna som utgångspunkt för bedömningen. I de fall där det saknas sådana bestämmelser bör inom de flesta områden de tillgänglighetsåtgärder som kan krävas vara av enkel beskaffenhet, (prop. 2013/14:198, sidan 61).

Som angivits ovan anges det i den nya förvaltningslag som träder ikraft den 1 juli 2018 att en myndighet, när det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt, ska göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se. Något motsvarande krav på att myndigheter ska vidta tillgänglighetsåtgärder för personer med allvarliga synnedsättningar enligt den nu gällande förvaltningslagens bestämmelse om tolk (8 § FL) finns inte. Det är inte heller möjligt för DO att fastslå huruvida en sådan skyldighet i den nu aktuella situationen skulle kunna följa av vad som i 4 § FL stadgas om myndigheters serviceskyldighet. DO utgår därför i det följande från att något annat än tillgänglighetsåtgärder av enklare beskaffenhet inte kunnat krävas i denna situation.

Vid sin bedömning ska DO bland annat beakta den anmäldes ekonomiska och praktiska förutsättningar, varaktigheten eller omfattningen av kontakten mellan verksamheten och den enskilde samt andra omständigheter som kan vara av betydelse.

När det gäller varaktigheten eller omfattningen av kontakten mellan verksamheten och den enskilde anges det i förarbetena att en enskild kan vara i behov av social omsorg under en längre tid. I det förevarande fallet har kontakten mellan anmälaren och socialtjänsten varit både tät och långvarig. Detta utgör dock inte i sig självt en omständighet som berättigar anmälaren till annat än åtgärder av enklare karaktär.

I begreppet ”andra omständigheter av betydelse” ingår bland annat att åtgärden kan förväntas leda till att en person med funktionsnedsättning får nytta av den, till exempel genom att han eller hon kan få tillgång till information från en myndighet (prop. 2013/14:198, sidan 69). Om effekten endast blir marginell, bör det typiskt sett peka på att det inte kan krävas att tillgänglighetsåtgärden

vidtas. I det förevarande fallet har åtgärden att kommunen läser upp eller läser in sina beslut för anmälaren en avgörande betydelse för anmälares möjlighet att kunna tillvarata sin rätt genom att få möjlighet att kunna överklaga kommunens beslut.

I begreppet ”andra omständigheter av betydelse” ingår slutligen att verksamhetsutövarens möjligheter att förutse behovet av åtgärder ska kunna tillmätas betydelse, liksom dennes möjligheter att planera vilka åtgärder som är lämpliga. Möjligheterna för verksamhetsutövaren att förutse behovet och planera åtgärder kan alltså tillmätas betydelse vid bedömningen av vilka åtgärder som är skäligen, (prop. 2013/14:198, sidan 69–70). I det förevarande fallet kan kommunen förutse såväl när beslut meddelas som de eventuella extra insatser som då kan behövas.

Anmälares och kommunen har i ärendet lämnat motstridiga uppgifter om anmälares möjlighet att ta sig till syncentralen och där få besluten avlästa med hjälp av en läsmaskin. Även vid en bedömning grundad på de uppgifter som kommunen lämnat i denna del anser DO att det med hänsyn till omständigheterna i ärendet skäligen kan krävas att kommunen gör besluten tillgängliga för anmälares, i vart fall genom att läsa upp dem per telefon. En sådan åtgärd måste enligt DO:s uppfattning anses ligga inom kommunens ekonomiska och praktiska förutsättningar, och av utredningen i ärendet framgår också att kommunen tidigare tillämpat detta tillvägagångssätt.

Anmälares har som ett alternativ begärt att få kommunens beslut och utredningar inlästa i daisy-format på skiva. Huruvida detta kan anses utgöra en sådan åtgärd av enklare beskaffenhet som idag kan krävas i denna typ av situation framstår enligt DO:s mening som mindre klart. DO avstår därför från att ta från att ta ställning till om det skäligen kunnat krävas av kommunen att besluten gjorts tillgängliga för anmälares på detta sätt.

Vad gäller de utredningar som legat till grund för kommunens beslut konstaterar DO att sådana typiskt sett kan antas vara avsevärt mer omfattande än själva besluten. Innehållet i en sådan utredning skiljer sig också till sin karaktär från ett beslut på ett sådant sätt att den enskildes intresse av att ta del av utredningens innehåll får anses vara betydligt mindre än intresset av att ta del av beslutets innehåll. Det kan mot denna bakgrund enligt DO:s uppfattning inte skäligen krävas att, efter att beslutet meddelats, ett sådant beslutsunderlag regelmässigt görs tillgängligt genom att tillhandahållas i daisy-format på skiva eller genom att i sin helhet läsas upp per telefon.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan gör DO sammantaget bedömningen att kommunen genom att inte göra de beslut som meddelats efter den 31 januari 2017 tillgängliga för anmälares genom att läsa upp dem per telefon har överträtt diskrimineringslagens förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet.

Kommunens bemötande

Mot bakgrund av de inspelningar som DO har tagit del av har DO inte funnit stöd för att kommunen skulle ha bemött anmälaren på ett diskriminerande sätt i den mening som avses i 2 kap. 17 § DL.

Med dessa synpunkter avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av ombudsmannen Agneta Broberg efter föredragning av utredaren Cecilia Asklöf. Enhetschefen Rickard Appelberg och chefsjuristen Mattias Falk har också medverkat i ärendets slutliga beredning.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman

En kopia av beslutet skickas för kännedom till anmälaren. Beslutet läses även upp per telefon.