

## Stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

### Förutsättningarna för omprövning och ändring av gynnande beslut enligt LSS

(Dnr 589-2016)

**Beslutet i korthet:** Vård- och omsorgsutskottet i Töreboda kommun beslutade att bevilja en flicka insatsen personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Beslutet gällde endast under fem månader och var dessutom förenat med flera förbehåll om omprövning.

JO har i tidigare beslut uttalat sig om förutsättningarna att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS och har ifrågasatt en ordning där beslut om insatser alltid tidsbegränsas. En myndighet måste i varje enskilt fall överväga om det är nödvändigt att begränsa ett besluts giltighetstid. För insatser där det inte kan förutses någon förändring av behovet inom överskådlig tid är det t.ex. mindre befogat med en tidsbegränsning. JO framhöll vidare att om en tidsbegränsad insats ska fortgå är det viktigt att ett nytt beslut fattas i god tid innan den tidigare perioden har löpt ut. Ett nytt beslut bör också föregås av en uppföljning av insatsen. Eftersom en insats endast kan ges den enskilde om han eller hon begär det, krävs det vid tidsbegränsade beslut en ny ansökan från den enskilde innan ett nytt beslut kan fattas.

JO tillägger nu att motsvarande bedömning av nödvändigheten måste göras om en myndighet överväger att förse ett beslut om insats enligt LSS med omprövningsförbehåll. Myndigheten måste ha klart för sig vad syftet med uppställandet av förbehållet är och förvissa sig om att det utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenligt med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Utgångspunkten för alla insatser enligt LSS är att de ska vara varaktiga. Insatsen personlig assistans är en typ av insats där behoven kan variera över tid. Det talar för att ett beslut om en sådan insats som regel inte bör löpa helt utan någon form av tidsbegränsning eller förbehåll. Vid val mellan de olika alternativen finns det emellertid enligt JO goda skäl att välja att förse ett beslut om personlig assistans med ett förbehåll om omprövning efter en viss tid eller vid väsentligt ändrade förhållanden, i stället för att begränsa beslutets giltighetstid. Kommunen påtar sig därigenom ansvaret för att ta initiativ till en ny utredning, och det beslut som ska omprövas upphör inte att gälla förrän ett nytt har kommit till stånd. Även om kommunen vid sin omprövning kan komma att göra en annan bedömning av rätten till personlig assistans leder förfarandet i sig inte till ytterligare otrygghet och osäkerhet för den enskilde.

I beslutet riktar JO allvarlig kritik mot kommunen bl.a. för att den inte besvarade den enskildes yrkande att beslutet skulle gälla tills vidare och för att den inte motiverade vare sig begränsningen av beslutets giltighetstid eller uppställandet av förbehållen.

JO:s beslut innehåller även uttalanden om behovet av författningsreglering av förutsättningarna för omprövning och ändring av gynnande beslut enligt LSS. JO uppmärksammar regeringen på detta behov och begär en översyn av lagstiftningen.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 26 januari 2016 framförde AA i egenskap av ombud för BB klagomål mot Vård- och omsorgsutskottet i Töreboda kommun. Han anförde bl.a. följande: I en ansökan om insatsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, hade särskilt yrkats att beslutet skulle gälla utan tidsbegränsning. Utskottet beslutade att bevilja personlig assistans under en period om cirka fem månader. Någon motivering till varför beslutet tidsbegränsades lämnades inte. Begränsningen i tid borde ha motiverats på det sätt som framgår av JO:s beslut den 23 oktober 2002, dnr 4207-2000. Vård- och omsorgsutskottets beslut var också förenat med flera förbehåll. I beslutet angavs att det gällde till dess Försäkringskassan fattade beslut enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB), att det skulle komma att följas upp och att det kunde komma att omprövas vid förändrade förhållanden. Principen om gynnande besluts negativa rättskraft undergrävs när ett beslut förses med så omfattande förbehåll och tidsbegränsningar. Avsikten med insatser enligt LSS är att de ska vara samordnade och varaktiga. Den enskilde ska kunna lita på att insatser ges så länge det finns behov av det, och kontinuiteten ska garanteras. Att en myndighets bedömning blir beroende av en annan myndighets bedömning går att ifrågasätta. Det är två olika myndigheter som ska ta ställning till en ansökan om personlig assistans respektive en ansökan om assistansersättning.

### Utredning

Anmälan remitterades till Vård- och omsorgsutskottet i Töreboda kommun. I sitt remissvar den 9 maj 2016 anförde utskottet följande:

Töreboda kommun respekterar JO:s beslut från den 23 oktober 2002. Tidsbegränsningen i detta ärende är ett undantag. Bakgrunden och orsaken till Vård- och omsorgsutskottets beslut 2016-01-18, § 15 är följande:

- Handläggarens och vård- och omsorgsutskottets bedömning är att de grundläggande behoven klart överstiger 20 timmar per vecka, vilket berättigar till assistansersättning enligt 51 kap. SFB.
- Efter det att Försäkringskassan fått ansökan om assistansersättning och fattat beslut kommer perioden för omprövning att bli betydligt längre.
- Tidsbegränsningen är beslutad utifrån att den enskilde så snart som möjligt ska kunna känna trygghet i både omfattning och ersättning.
- Den enskilde riskerar inte att stå utan hjälp om Försäkringskassan fattar beslut om avslag på ansökan om assistansersättning. Beslutet omprövas senast 2016-06-30.

AA yttrade sig över kommunens yttrande och anförde bl.a. följande: Det finns inga undantag från kontinuitetsprincipen i LSS, och det saknas skäl att begränsa

ett beslut på bekostnad av den enskildes trygghet. Om rätten till insatsen ifrågasätts två gånger per år finns tryggheten endast på papperet. Kommunen bör i stället följa upp insatsen med frivilliga möten med jämna mellanrum och inte i samband med att en insats upphör.

AA inkom därefter med ett beslut som vård- och omsorgsutskottet fattat vid ett sammanträde den 30 maj 2016. Beslutet avsåg en förlängning av utskottets tidigare beslut och skulle gälla fr.o.m. den 1 juli 2016 till dess att Försäkringskassan hade fattat beslut enligt 51 kap. SFB, dock längst t.o.m. den 31 augusti 2016.

## Rättsliga utgångspunkter

### Ändring av gynnande förvaltningsbeslut

En grundläggande förvaltningsrättslig princip är att den enskilde som fått ett gynnande förvaltningsbeslut ska kunna inrätta sig efter detta och att beslutsmyndigheten därför som huvudregel inte ska kunna återkalla beslutet eller ändra det till den enskildes nackdel (se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 219–220 och SOU 2010:29 s. 564–566). Från huvudregeln har dock flera viktiga undantag fastslagits i rättstillämpningen. Ett av undantagen avser situationer där återkallelsen grundar sig på ett tydligt förbehåll som gjorts i själva beslutet eller i den författning enligt vilken beslutet har meddelats. Om eller när de omständigheter som anges i förbehållet inträffar har myndigheten således möjlighet att ompröva beslutet och eventuellt återkalla det.

I den nya förvaltningslagen som träder i kraft den 1 juli 2018 kodifieras både den nyss nämnda huvudregeln och de undantag från den som fortsättningsvis ska gälla (se 37 §, a.prop. s. 231–233 och 329). När det gäller undantaget för situationer där det finns ett tydligt återkallelseförbehåll framhålls det i propositionen att sådana förbehåll vanligen är angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på men att de i vissa fall också kan följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätts i så fall att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Om en myndighet gör bedömningen att ett gynnande beslut som myndigheten står i begrepp att fatta inte bör gälla under obegränsad tid kan myndigheten också ha möjlighet att tidsbegränsa beslutets giltighet, naturligtvis under förutsättning att detta är förenligt med beslutets syfte och det bakomliggande regelverket. Till skillnad från ett omprövnings- eller återkallelseförbehåll medför den begränsade giltighetstiden just att beslutet upphör att gälla vid en viss tidpunkt, även om ingen omprövning har kommit till stånd. Osäkerhet kan därmed uppkomma om vilka åtgärder som då kan krävas av myndigheten respektive den enskilde för att han eller hon även fortsättningsvis ska ha rätt till den aktuella förmånen. I praxis har det dock framhållits att det måste finnas såväl en ansökan som ett formellt myndighetsbeslut (JO 2003/04 s. 324 respektive HFD 2016 ref. 7).

I praxis har vidare frågan väckts om det när det gäller beslut som avser en fortlöpande förmån utan någon angiven tidsbegränsning skulle kunna finnas så starka skäl för omprövning att det inte bör uppställas något absolut förbud mot

## STÖD OCH SERVICE TILL VISSA FUNKTIONSHINDRADE (LSS)

omprövning även på grund av ändrade förhållanden (se t.ex. RÅ 2000 ref. 16 och JO 2003/04 s. 324). Regeringen har emellertid inte ansett att den nya förvaltningslagen bör innehålla någon generell bestämmelse som ger stöd för ändring av gynnande beslut vid ”väsentligt ändrade förhållanden”, utan att frågan i stället vid behov bör lösas genom föreskrifter i specialförfattning (a.prop. s. 233, se även a.bet. s. 590).

### Bestämmelser om personlig assistans och assistansersättning

Enligt 7 § LSS har personer som omfattas av lagens personkrets rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Insatser enligt LSS ska dock, i enlighet med 8 § första stycket, ges den enskilde endast om han eller hon begär det. I vissa särskilt angivna fall kan insatserna begäras av en behörig ställföreträdare för den enskilde.

Av 9 § 2 LSS framgår att en insats för särskilt stöd och särskild service är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. SFB.

Någon särskild bestämmelse om förutsättningarna för ändring av en kommuns beslut om personlig assistans finns inte. När det däremot gäller Försäkringskassans beslut om assistansersättning föreskrivs i 51 kap. 12 § SFB att rätten till assistansersättning ska omprövas senast sedan två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden. Av 51 kap. 13 § SFB framgår att en ändring av assistansersättning vid väsentligt ändrade förhållanden ska gälla fr.o.m. den månad när anledningen till ändring uppkom.

I ett beslut den 2 oktober 2017 anförde *chefsJO Rynning* följande.

### Bedömning

Av utdrag ur det protokoll som fördes vid sammanträdet i kommunstyrelsens vård- och omsorgsutskott den 18 januari 2016 framgår att utskottet beslutat att bevilja BB, som är född 2007, insatsen personlig assistans enligt LSS med ett visst antal timmar per vecka. I beslutet anges att det gäller fr.o.m. den 1 februari 2016 till dess att Försäkringskassan har fattat beslut enligt 51 kap. SFB, dock längst t.o.m. den 30 juni 2016. Av beslutet framgår vidare att det kan komma att följas upp och kan omprövas vid förändrade förhållanden som ligger till grund för beslutet, dock senast den 30 juni 2016.

Till JO-anmälan har bifogats en annan handling rubricerad ”Beslut”, vilken torde utgöra en underrättelse om det ovannämnda beslutet, undertecknad av en biståndshandläggare i kommunen. I detta dokument, som är daterat den 21 januari 2016, återges utskottets beslut i delvis andra ordalag. Bland annat sägs att beslutet kan komma att prövas på nytt om de förhållanden som ligger till grund för beslutet väsentligen ändras. Vidare sägs att ”senast en månad innan beslutet

går ut krävs en ny ansökan”. Såvitt framgår innehåller underrättelsen inte någon överklagandehänvisning.

En myndighet har visserligen rätt att bestämma att ett beslut ska gälla endast under en viss period, men med hänsyn bl.a. till den enskildes behov av trygghet har JO tidigare ifrågasatt en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas (se JO 2003/04 s. 324). JO har bl.a. uttalat att det är mindre befogat med en tidsbegränsning för sådana insatser enligt LSS där det inte kan förutses någon förändring av behovet inom överskådlig tid, t.ex. beslut om särskilt anpassad bostad för en vuxen funktionshindrad person. Det bör i varje enskilt fall övervägas om det är nödvändigt med en tidsbegränsning. Vidare framhåller JO att om en tidsbegränsad insats ska fortgå är det givetvis viktigt att ett nytt beslut fattas innan den tidigare perioden löpt ut. Ett sådant beslut bör föregås av en uppföljning av insatsen och ska fattas i god tid innan det tidigare beslutet har upphört att gälla. JO påminner också om att insatser enligt LSS ska ges den enskilde endast om han eller hon begär det, och därför krävs det vid tidsbegränsade beslut en ansökan från den enskilde innan ett nytt beslut kan fattas.

På motsvarande sätt som en myndighet i varje enskilt ärende får bedöma om det är nödvändigt att ett beslut endast ska gälla för en viss period måste myndigheten enligt min mening också i varje ärende där omprövningsförbehåll övervägs ta ställning till nödvändigheten av ett sådant förbehåll. Myndigheten måste ha klart för sig vad syftet med uppställandet av förbehållet är samt förvissa sig om att det utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och förenlighet med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

När det gäller LSS är utgångspunkten att insatserna ska vara varaktiga. Personlig assistans är dock en typ av insats där behoven kan variera över tid, på grund av förändringar av exempelvis graden av funktionsnedsättning eller den enskildes tillgång till andra stödotsatser. Detta talar för att beslut om personlig assistans som regel inte bör löpa helt utan någon form av tidsbegränsning eller förbehåll. Vid ett val mellan de olika alternativen finns det emellertid enligt min mening goda skäl för kommunen att – snarare än att begränsa beslutets giltighetstid – förse beslutet med förbehåll om att det ska omprövas efter en viss tid eller vid väsentligt ändrade förhållanden. Därigenom påtar sig kommunen själv ansvaret för att ta initiativ till en ny utredning, och beslutet upphör inte att gälla förrän ett nytt har kommit till stånd. Även om kommunen vid sin omprövning kan komma att göra en annan bedömning av den enskildes rätt till personlig assistans leder förfarandet i sig inte till ytterligare otrygghet och osäkerhet för den enskilde.

I det nu aktuella fallet har BB framfört ett särskilt yrkande till kommunen om att beslutet skulle gälla tills vidare. Kommunen har inte besvarat yrkandet, vilket är en brist i sig. Kommunen har inte heller motiverat varför beslutets giltighetstid begränsats till längst fem månader eller varför det trots den korta tidsperioden har ansetts nödvändigt att förse beslutet med förbehåll. Det beslut som kommunen faktiskt har fattat återges vidare inte korrekt i den handling daterad den 21 januari 2016 som får antas utgöra en underrättelse om beslutet, men som har den missvisande beteckningen ”Beslut”. Såvitt framgår av handlingarna har beslutet – som delvis gått den enskilde emot – inte heller varit

## STÖD OCH SERVICE TILL VISSA FUNKTIONSHINDRADE (LSS)

försett med någon överklagandehänvisning. Bristerna i kommunens utformning av beslutet och den följande underrättelsen har sammanfattningsvis gjort det svårt att förstå vad som egentligen skulle gälla och varför kommunen ansett sig ha grund för de olika begränsningarna av beslutets varaktighet. Kommunen förtjänar allvarlig kritik för sin bristfälliga hantering.

Som framgått ovan regleras omprövningsförbehåll, när det gäller beslut om assistansersättning, uttryckligen i 51 kap. 12 § SFB. Denna reglering ligger således i linje med den uppfattning som regeringen har gett uttryck för i förarbetena till den nya förvaltningslagen, om att återkallelseförbehåll företrädesvis bör anges i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på. Jag delar den uppfattningen och anser att det finns anledning för regeringen att överväga behovet av en författningsreglering även av förutsättningarna för omprövning och ändring av gynnande beslut enligt LSS. Det förhållandet att insatser enligt LSS som utgångspunkt ska vara varaktiga medför givetvis att utformningen av en eventuell sådan författningsreglering måste bli föremål för särskilt noggranna överväganden. Behovet av förbehåll kan som framgått också skilja sig åt mellan olika typer av insatser enligt lagen. Samtidigt finns det enligt min mening en uppenbar risk för att avsaknaden av författningsreglering leder till mindre väl genomtänkta tidsbegränsningar och förbehåll i kommunernas beslut om insatser enligt LSS, med åtföljande rättsosäkerhet för de enskilda.

Mot denna bakgrund får jag härmed, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka fråga om en översyn av lagstiftningen i det hänseende som berörts. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

### Fråga om en socialnämnd haft rätt att till den enskildes nackdel ompröva och ändra ett tidigare beslut om insats enligt LSS

(Dnr 921-2017)

**Beslutet i korthet:** Socialnämnden i Vaggeryds kommun beslutade den 18 september 2009 att bevilja AA en fortsatt insats i form av personlig assistans med 27 timmar per vecka enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Nämnden fattade ett nytt beslut om personlig assistans för AA den 24 maj 2016. Enligt det nya beslutet beviljades AA assistans i samma omfattning som tidigare. Det nya beslutet tidsbegränsades dock, efter rättelse, t.o.m. den 31 december 2017.

Det beslut som socialnämnden fattade den 18 september 2009 om att AA hade rätt till personlig assistent enligt 9 § LSS var inte tidsbegränsat utan gällde tills vidare. Ett sådant gynnande beslut kan inte utan vidare ändras av nämnden till nackdel för den enskilde.

Nämnden ansåg att det inte hade funnits något hinder mot att i ett nytt beslut tidsbegränsa den tidigare beslutade insatsen. Det synsättet verkade bottna i uppfattningen att omprövningen legat i linje med ett ändrat arbets sätt med innebörden att befintliga ärenden aktivt följs upp.

JO uttalade bl.a. att en ändring av ett beslut som gäller tills vidare så att det i stället gäller under en begränsad tid är en sådan ändring som får anses vara till nackdel för den enskilde. Något stöd i någon författning eller i rättspraxis för nämndens uppfattning finns inte.

JO kunde inte komma till någon annan slutsats än att nämnden utan rättsligt stöd hade ändrat beslutet till AA:s nackdel. För det felet i handläggningen fick nämnden kritik.

## Bakgrund

Socialnämnden i Vaggeryds kommun beslutade den 18 september 2009 att bevilja AA en fortsatt insats i form av personlig assistans med 27 timmar per vecka enligt 9 § 2 LSS. I beslutet angavs bl.a. att ”vid väsentligt ändrade förhållanden kommer beslutet att omprövas, vilket kan innebära att insatser ökar, minskar eller upphör helt”.

Nämnden fattade ett nytt beslut (delegationsbeslut) om personlig assistans för AA den 24 maj 2016. Enligt det nya beslutet beviljades AA fortsatt personlig assistans enligt 9 § 1 LSS med 27 timmar i veckan, dvs. lika många timmar som tidigare. I beslutet angavs även att det nya beslutet gällde under perioden ”den 24 maj 2016 till och med den 2017” och att det ”ersatte tidigare fattat beslut”.

Den 3 april 2017 rättade nämnden (genom ett delegationsbeslut) sitt beslut från den 24 maj 2016. Rättelsen innebar att beslutet skulle gälla längst t.o.m. den 31 december 2017.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB, Humana Assistans AB, som ombud för AA, på Socialnämnden i Vaggeryds kommun. Han anförde bl.a. följande: ”Gynnande beslut utan tidsbegränsning (fattat 2009-09-18) har utan giltigt skäl omprövats (2016-04-22; *rätteligen 2016-05-24, JO:s anm.*), varigenom det gynnande beslutet ersatts med ett tidsbegränsat sådant.”

## Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Vaggeryds kommun skulle yttra sig över anmälan. Som sitt remissvar lämnade nämnden en skrivelse som hade upprättats av en enhetschef vid socialförvaltningen. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

### Ärendet

Efter omprövning i individärende gällande personlig assistans enligt Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), har nytt beslut fattats den 24 maj 2016. Beslutet innebär fortsatt stöd för AA, personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 27 timmar i veckan. Beslutet tidsbegränsades. Av misstag har datumet för tidsbegränsningen fallit bort. Beslutet har därför haft en giltighet till och med 2017. Sedan klagomålet till JO kommit in har nytt beslut fattats i ärendet och har tidsbegränsats till och med den 31 december 2017. Genom det nya beslutet undanröjs eventuella otydligheter i tidigare

## STÖD OCH SERVICE TILL VISSA FUNKTIONSHINDRADE (LSS)

fattat beslut. Genom klagomålet till JO anser klagandens ombud att nämnden förfarit felaktigt som tidsbegränsat beslutet utifrån att tidigare fattat beslut löpt på utan tidsbegränsning.

Socialnämnden vill inledningsvis framhålla att ambitionen från nämndens sida är att tillhandahålla insatser till kommunens invånare och som är varaktiga och garanterar kontinuitet så länge den enskilde har behov av insatser. Detta oavsett om stöd ges utifrån socialtjänstlagen eller LSS. Nämnden anser det därför viktigt att följa upp insatserna för de personer som får stöd av nämnden så att de garanteras det stöd de är i behov av och på den nivå som garanterar den enskilde skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor.

I nu aktuellt ärende har beslut fattats utifrån LSS och nämnden har då valt att tidsbegränsa beslutet. Av misstag har datumet för den tidpunkt då beslutet var tänkt att löpa ut, nämligen den 31 maj 2017, kommit att falla bort. Nytt beslut har nu fattats och som innebär att insatser ges intill den 31 december 2017. Så länge behoven är oförändrade ersätts då beslutet av ett nytt tidsbegränsat beslut med ett i det närmaste likalydande innehåll intill dess att förändring inträder. Hinder föreligger heller inte att kontakta handläggare för att påtala ett eventuellt utökat behov eller begära ytterligare insatser under den tid som förflyter däremellan.

I samband med att nu aktuellt beslut fattades gjordes inget överklagande vare sig gällande beslutets innehåll eller dess tidslängd. I annat ärende hos kommunen där nämnden fattat beslut har det i samband med överklagande av det beslutet även gjorts överklagande gällande tidsbegränsning av beslut, utan att det innebar någon ändring vad gäller själva begränsningen från domstolens sida. Domstolen konstaterade att nämnden beslutat korrekt utifrån gällande lagstiftning ifråga om rätten till själva insatsen. I nu aktuellt ärende har tidsbegränsning skett men inte någon ändring av beslutet till innehåll utifrån att någon förändring inte skett ifråga om behovet av insats.

De fall då förvaltningsdomstolarna ansett att det inte varit korrekt att ändra gynnande förvaltningsbeslut har framför allt varit kopplade till om det varit fråga om t.ex. besparingsskäl och som grundat sig ändring i en kommuns egna beslutade riktlinjer. Socialnämnden anser att det är viktigt att det som framkommer vid omprövningarna kommer den enskilde till del och att omprövningen också ses som en process till utveckling i ärendet. Alltsedan LSS tillkomst har synen på det stöd som utgetts i enlighet med denna lag inneburit att enskilda individer idag uppnått en helt annan utveckling och färdighetsnivå än man överhuvudtaget kunnat föreställa sig vid lagens tillkomst. Likaså har utredningstekniken och synen på vad behovsutredning förändrats oerhört mycket. Socialnämnden anser det är viktigt att besluten och de genomförandeplaner som upprättas faktiskt återspeglar det arbete och den process som faktiskt pågår under det att en person är aktuell för insatser i kommunen och att dokumentation i ärenden inte bara sker för sakens skull. Ett aktivt arbete har därför gjorts för att förstärka utredningsmetodik och olika instrument för att behov ska kunna tas fram i mer komplicerade ärenden, t.ex. instrument för att begära funktionsbeskrivningar m.m. I varje ärende görs därför en plan för hur stor utredning som ska göras i varje enskilt fall och detta arbetssätt liknar allt mer det som görs inom ramen för BBIC. Socialnämnden är emellertid mån om att använda metod beroende på svårighet i behovsgrad, vilket innebär att ibland görs större utredningsinsatser och ibland mindre beroende på vad som bedöms lämpligt i det enskilda ärendet. I samband med de uppföljningar som görs tas också nödvändiga kontakter med t.ex. daglig verksamhet när det behövs, för att göra förändringar i möjligheten att få delta ytterligare i sådan verksamhet och justeringar görs för att förbättra kvaliteten i utförandet gällande samtliga pågående insatser. Uppföljningar synkroniseras så att de görs i samtliga pågående insatser på samma gång om det inte framkommer skäl att göra uppföljning vid annat tillfälle. I Socialstyrelsens handbok, Handläggning och dokumentation i socialtjänsten, som utkom 2015 menar de att något uttryckligt förbud inte kan



## STÖD OCH SERVICE TILL VISSA FUNKTIONSHINDRADE (LSS)

uppställas mot en tidsbegränsning av beslut, men att det kan vara mer eller mindre lämpligt beroende på vad det är för typ av ärende. Socialstyrelsen citerar tidigare uttalande från JO och som anger att slentrianmässig tidsbegränsning inte bör ske, men citatet inleds med raderna att det kan finnas argument både för och emot en tidsbegränsning. Det ovan sagda visar på att omprövning av beslut har införts i Vaggeryd som en aktiv arbetsmetod. Tidigare kunde det gå flera år utan att besluten faktiskt följdes upp och utan att det aktuella stödet diskuterades med den enskilde.

Detta har varit en följd av bristande personalkontinuitet. Nu har arbets sättet förändrats och bytts ut och nu sker istället aktiva uppföljningar i befintliga ärenden. Stödet har varken under de år som förflutit inte utgivits kontinuerligt och det beslut som nu fattats innebär heller ingen förändring i detta avseende. Dialog har skett med kvinnan om att omprövning kommer ske om ett år vid hembesök hos henne och intentionen är att följa upp beslutet under våren 2017. Utöver vad som nu beskrivits bedöms att inget ytterligare finns att tillföra utan ovanstående redogörelse föreslås utgöra en förklaring till vad som gjorts i det aktuella ärendet och det även ska utgöra yttrande till JO.

BB yttrade sig över nämndens remissvar.

Föredraganden i ärendet hämtade in vissa kompletterande uppgifter från nämndens förvaltning som rörde bl.a. om nämnden till sitt beslut i maj 2016 fogade någon underrättelse om hur AA skulle göra om hon ville överklaga beslutet. I ett svar per e-post upplyste enhetschefen CC bl.a. följande.

Besvärshänvisningar bifogas till samtliga beslut oavsett om det är bifall eller avslag. Det dokumenteras därför aldrig särskilt i akt att sådant gått ut. Skulle det ha missats i enskilt fall framgår det inte av dokumentationen.

JO har haft tillgång till nämndens beslut från den 18 september 2009, den 24 maj 2016 och den 3 april 2017.

I ett beslut den 14 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

### Bedömning

Nämnden beviljade 2009 AA en insats i form av personlig assistent enligt 9 § 2 LSS med 27 timmar per vecka. Beslutet omprövades i maj 2016. Då förlängdes insatsen, men det nya beslutet begränsades till att gälla under tiden ”den 24 maj 2016 till och med den 2017”.

Nämnden har i sitt yttrande till JO anført att på grund av ett misstag angavs i beslutet inte vilken dag som beslutet skulle upphöra. Nämnden rättade därför den 3 april 2017 beslutet och angav då att beslutet om insats enligt LSS skulle gälla t.o.m. den 31 december 2017.

Eftersom rättelsen av beslutet inte var till nackdel för AA finns det inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid handläggningen i denna del. Jag vill dock påpeka att den som på eget ansvar handlägger ett ärende ska se till att ett beslut i ärendet utformas på ett riktigt sätt.

Jag övergår nu till det som är huvudfrågan i ärendet, nämligen den om nämnden hade ett rättsligt stöd för att fatta beslutet i maj 2016 varigenom AA:s insats enligt LSS tidsbegränsades.

Nämnden har i sitt yttrande anført att de regelbundna omprövningar av beslut som nämnden hade beslutat om ska ses som en aktiv arbetsmetod. Tidigare kunde det gå flera år utan att besluten faktiskt följdes upp och utan att det aktuella stödet diskuterades med den enskilde. Jag delar helt nämndens uppfattning om att det

är angeläget att nämnden håller kontakt med den enskilde för att se till att den enskilde får den hjälp som han eller hon har blivit beviljad och att nämnden löpande diskuterar insatsernas omfattning och utformning med den enskilde.

Ett sätt för nämnden att se till att en insats följs upp på ett formellt sätt är att tidsbegränsa en insats. Innan insatsen upphör kan den enskilde göra en framställning om att få fortsatt hjälp. Nämnden ska då göra en utredning och på grundval av den fatta ett formellt beslut i saken. Det finns utrymme för olika uppfattningar om det är lämpligt att nämnden tidsbegränsar vissa insatser enligt LSS. Den frågan har tidigare behandlats av JO, och det finns inte skäl för mig att gå in på den här. Jag vill dock framhålla att i många fall ansöker den enskilde om en insats tills vidare, dvs. utan en tidsbegränsning. Om nämnden i ett sådant fall beviljar den enskilde den insats som den enskilde har ansökt om men förordnar att beslutet ska gälla under en begränsad tid får nämndens beslut anses gå den enskilde delvis emot (se bl.a. JO 2003/04 s. 324, dnr 4207-2000, och JO:s beslut den 2 oktober 2017, dnr 589-2016). Det innebär bl.a. att den enskilde kan överklaga beslutet om tidsbegränsning till förvaltningsrätten.

Det beslut som nämnden fattade den 18 september 2009 om att AA hade rätt till personlig assistent enligt 9 § LSS var inte tidsbegränsat utan gällde tills vidare. Ett sådant gynnande beslut sägs ha negativ rättskraft. Det innebär att nämnden inte utan vidare kunde ändra beslutet till nackdel för den enskilde. Undantag från den principen kan göras om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll, om tvingande säkerhetsskäl medför att en återkallelse krävs eller om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten.

Frågan om det finns ytterligare fall då ett beslut om en insats kan ändras till nackdel för en enskild har behandlats av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i ett avgörande som refererats i RÅ 2000 ref. 16. Avgörandet gällde om en socialnämnd hade kunnat ompröva och till biståndstagarens nackdel ändra ett beslut om bistånd i form av hemtjänst som gällde tills vidare. HFD anförde därvid bl.a. följande.

Rätten till bistånd [...] är en förmån som enligt lagen skall bestämmas inom viss angiven ram av den enskildes behov för försörjningen och livsföringen i övrigt. Hänsynen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under de generella förutsättningar som anses gälla för omprövning av gynnande beslut. Detta gäller främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

När det gäller förutsättningarna för att ändra gynnande beslut kan jag hänvisa till Förvaltningslagsutredningens betänkande SOU 2010:29 s. 564–566. Jag kan i sammanhanget också nämna att det i 37 § i den nya förvaltningslagen (2017:900), som träder i kraft den 1 juli 2018, finns en bestämmelse som reglerar under vilka förutsättningar en myndighet får ändra ett gynnande beslut

till den enskildes nackdel. Det finns i den bestämmelsen inte någon föreskrift om att ett beslut får ändras på grund av ändrade förhållanden. I förarbetena till den nya förvaltningslagen anfördes att frågan vid behov får regleras i specialförfattningarna (prop. 2016/17:180 s. 233).

Nämnden beslutade den 18 september 2009 att bevilja AA fortsatt personlig assistans enligt 9 § 2 LSS med 27 timmar i veckan. När nämnden den 24 maj 2016 på eget initiativ omprövade sitt beslut från 2009 beviljades AA assistans i samma omfattning som tidigare. Det nya beslutet tidsbegränsades dock, efter rättelse, t.o.m. den 31 december 2017.

Att ändra ett beslut som gäller tills vidare så att det i stället gäller under en begränsad tid är en sådan ändring som får anses vara till nackdel för den enskilde. Nämndens beslut i maj 2016 om att ändra beslutet från 2009 grundade sig uppenbarligen inte på tvingande säkerhetsskäl eller att det tidigare beslutet blivit felaktigt på grund av att AA hade lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. I beslutet från 2009 fanns ett förbehåll om att beslutet skulle omprövas ”vid väsentligt ändrade förhållanden”. Nämnden har i sitt remissyttrande angett att det förbehållet inte låg till grund för omprövningen eftersom AA:s behov varit oförändrade. Tvärtom förefaller nämnden anse att det inte fanns något hinder mot att i ett nytt beslut tidsbegränsa den tidigare beslutade insatsen. Det synsättet synes bottna i uppfattningen att omprövningen legat i linje med ett ändrat arbetssätt med innebörden att befintliga ärenden aktivt följs upp. Något stöd i någon författning eller i rättspraxis för den uppfattningen finns inte. Jag kan inte komma till någon annan slutsats än att nämnden utan rättsligt stöd ändrade beslutet till AA:s nackdel. För det felet i handläggningen ska nämnden kritiseras.

Enligt 27 § första stycket 1 LSS får nämndens beslut om en insats om bl.a. personlig assistans överklagas hos en allmän förvaltningsdomstol. Om nämnden har fattat ett beslut om en insats enligt LSS som går den enskilde helt eller delvis emot ska nämnden enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1982:223) underrätta en part om hur han eller hon kan överklaga beslutet.

Av nämndens beslut den 24 maj 2016 framgick inte att AA fick någon information om att beslutet kunde överklagas. Enhetschefen vid nämndens förvaltning har dock uppgett att en sådan underrättelse alltid fogas till det beslut som skickas till den enskilde. Jag förutsätter att den rutinen tillämpades även i AA:s fall. Detta innebär dock inte att handläggningen var felfri. Som jag nyss nämnt framgick det inte av det beslut som skickades till AA att beslutet kunde överklagas. Det finns inte heller i AA:s akt någon uppgift om att hon underrättades om den möjligheten. Att det inte finns någon dokumentation om att AA underrättades om möjligheten att överklaga är en brist i handläggningen. Jag kan i den delen hänvisa till 5 kap. 16 § första stycket i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). Nämnden kan inte undgå kritik för att inte ha dokumenterat att AA underrättades om sin möjlighet att överklaga beslutet.

Med den kritik som jag har uttalat ovan avslutas ärendet.