JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

BESLUT

Datum	Dnr	Sid
2021-12-21	1977-2020	1 (7)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Kritik mot Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun för att i sina rutiner ha angett att beslut om personlig assistans enligt LSS ska vara tidsbegränsade samt för bristfälliga motiveringar av beslut

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA, som ombud för 13 personer, på Omsorgsnämnden i Kristianstads kommuns handläggning av ärenden om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Hon förde fram bl.a. följande: De hon företräder har fått beslut om personlig assistans enligt LSS. Nämnden har tidsbegränsat samtliga beslut och besluten har inte varit motiverade i den delen. Av den information som nämnden själv har på sin hemsida framgår att samtliga beslut om personlig assistans enligt LSS ska vara tidsbegränsade. Det kan ifrågasättas hur lämpligt det är att nämnden har en sådan riktlinje som hemsidan ger uttryck för.

Till sin anmälan fogade AA ett utdrag från hemsidan.

Utredning

Inledningsvis tog JO del av vissa handlingar från Omsorgsförvaltningen i Kristianstads kommun.

Därefter begärde JO att Omsorgsnämnden i Kristianstads kommun skulle yttra sig över vissa frågor. Nämnden lämnade ett remissvar och av det framgår bl.a. följande:

> **1. Gällande lydelsen i "Myndighetshandboken"**
> Nämnden noterar att innehållet i myndighetshandboken i sak har varit detsamma sedan 2005 och uppenbarligen ursprungligen tillkommit med anledning av JO 2003/04 s. 324 där JO uttalar sig om möjligheten att tidsbegränsa beslut enligt LSS. Nämnden noterar vidare att den aktuella lydelsen i myndighetshandboken ter sig väl kategorisk. Lydelsen har numera ändrats för att bättre stämma överens med LSS.
>
> I myndighetshandboken uttalades tidigare följande:
>
> *"Beslut ska vara tidsbegränsade och anges i beviljade timmar per månad. Det ska framgå i beslutet vilken form av stöd och service som är beviljad. Om det finns*

tillfälligt utökade behov, utöver det som beviljats, ska en ansökan ske och därefter behovsbedömning som utgår från goda levnadsvillkor och den enskildes behov och livssituation".

Den lydelsen har sedan den 5 maj 2020 ersatts av följande lydelse:

"Alla beslut ska ta sin utgångspunkt i en individuell bedömning. Bedömningen ska vara del av beslutet Besluten kan förses med omprövningsförbehåll eller i vissa fall tidsbegränsas. När det bedöms finnas skäl för tidsbegränsning av ett beslut om personlig assistans ska skälen för tidsbegränsningen och beslutets löptid tydligt framgå av beslutet. Bedömningen av behovet av tidsbegränsning ska i sin helhet ta sin utgångspunkt i den enskilde och dennes förhållanden. Det ska av beslutet framgå vilken form av stöd och service som beviljats. Det ska vidare av beslutet framgå hur många timmar personlig assistans som har beviljats. Om det uppkommer ett tillfälligt utökat behov och den enskilde ansöker om ytterligare personlig assistans med anledning av detta ska på motsvarande sätt som gäller mera varaktigt stöd göras en behovsbedömning utifrån goda levnadsvillkor".

I den praktiska tillämpningen har den tidigare lydelsen i och för sig lett till att beslut om personlig assistans vanligen tidsbegränsats eftersom hjälpbehovet ofta varierar över tid (jfr Kammarrättens i Göteborg dom i mål 177-14) samtidigt som nämnden noga följt instruktionen i JO 2003/04 s. 324, nämligen att besluten följts upp i så god tid att ett nytt beslut kan haka i det uppföljda beslutet och att detta hinner ersättas med ett nytt beslut som börjar gälla i direkt anslutning till att det förra beslutets löptid är till ända. JO har i senare beslut haft synpunkter på en sådan ordning eftersom ett nytt beslut kräver en ansökan från den enskilde. Nämndens handläggning har dock inte krävt ett sådant aktivt agerande från den enskilde. I samband med att uppföljningen startar, och den startar på nämndens initiativ, ställs alltid frågan till den enskilde om han eller hon önskar ha kvar insatsen även efter löptidens utgång. Ett jakande svar på den frågan innebär att en ansökan eller begäran kommit in (jfr 8 § LSS). Därigenom befrias den enskilde från att på eget initiativ ansöka och kontrollera det aktuella beslutets fortsatta giltighet.

Insatser som ges enligt LSS ska vara varaktiga. I förarbetena sägs att "den enskilde måste kunna lita på att insatser ges så länge behov föreligger" (prop. 1992/93:159 s. 172). Nämnden menar att kontinuitetsprincipen har upprätthållits genom det förfarande som nämnden tillämpat beträffande tidsbegränsade beslut.

I det sammanhanget kan noteras att personlig assistans ofta ges i form av ekonomiskt stöd till skäliga kostnader, dvs. den enskilde anlitar ofta en privat assistansanordnare eller, dock mindre ofta, är egen arbetsgivare för sina personliga assistenter. I 9 c § LSS ges vissa möjligheter till insyn i assistansen i sådana fall, men som framgår av lagrummet är en förutsättning för detta att assistenterna inte är anställda av kommunen och härutöver att de aktuella assistenterna lever i hushållsgemenskap med den enskilde eller är närstående till denne. Nämndens möjligheter att, mot den enskildes vilja, följa upp ett beslut som inte tidsbegränsats är således mycket beskurna, och till skillnad från vad som gäller enligt 110 kap. 46-47 §§ socialförsäkringsbalken är den enskilde vid kommunstödd personlig assistans inte heller skyldig att anmäla ändrade förhållanden (jfr i detta sammanhang också prop. 2018/19:132 s. 50). Nämnden delar emellertid JO:s uppfattning i JO 2018/19 s. 577 att nämnden hellre än en ren tidsbegränsning bör förse beslutet med förbehåll om omprövning efter viss tid eller vid väsentligt ändrade förhållanden.

2. Gällande beslut med tidsbegränsning eller omprövningsförbehåll.

Nämnden konstaterar att den tid under vilken ett beslut gäller är beroende av många faktorer. Det kan handla om den enskildes utvecklings- och förbättringspotential, den påräkneliga varaktighetstiden beträffande olika vanor, föräldraansvarets successiva avtagande beträffande barn m.m. Denna senare omständighet innebär visserligen en ökning av assistansen, men nämnden har funnit att det även i ett sådant fall är lämpligt att en uppföljning görs så att den

> enskilde därigenom har ett så korrekt beslut som möjligt och slipper att på eget initiativ ansöka om eventuell utökning.
>
> När det gäller besluten av de ärenden som JO fått i uppdrag att granska så har det gjorts en individuell bedömning i det enskilda ärendet inför att beslutet har tidsbegränsats. Nämnden är dock införstådda med att detta inte har tydliggjorts i tillräckligt stor omfattning i beslutet. Nämnden anser att dokumentationen och ställningstagandena kring tidsbegränsning i sig och den giltighetstid ett beslut har tydligare bör framgå av beslutet. Nämnden har sett över sina rutiner i denna del och har, som framgår av den nya lydelsen i myndighetshandboken, infört en instruktion som innebär att det alltid ska göras en individuell bedömning när och om ett beslut tidsbegränsas. Härutöver ska det motiveras varför en viss längd av beslutets giltighetstid gäller i det enskilda fallet.

I sitt yttrande förde nämnden vidare fram att det fanns skäl att tidsbegränsa samtliga 13 beslut och redogjorde för sin bedömning. Nämnden förde även fram att det som hade varit avgörande för respektive besluts tidsbegränsning var den enskildes förhållanden. Nämnden avslutade sitt yttrande med följande slutsatser:

> Med ovanstående redogörelse för vart och ett av de beslut som JO fått i uppdrag att granska visas av Omsorgsnämnden att det finns en individuell bedömning kring de enskilda fallen, inte enbart i omfattningen av den beviljade insatsen, utan även en bedömning och ett motiv kring det faktum att beslutet tidsbegränsas. Samtidigt är nämnden som ovan nämnts medveten om att JO förordar omprövningsförbehåll i stället för tidsbegränsning. Det finns dock situationer då en tidsbegränsning bör komma i fråga, i perioder där den enskilde till exempel kan komma att behöva mer hjälp, men där denna utökning är tidsbegränsad, låt vara att man inte vet hur länge. Nämnden anser att det i ett sådant, och andra liknande fall där det handlar om temporära hjälpåtgärder, är rimligt att ett beslut tidsbegränsas. I ett sådant fall kan tidsbegränsningen till och med komma att vara mera förmånlig för den enskilde än om beslutet i stället försetts med ett omprövningsförbehåll.
>
> När det gäller omprövningsförbehåll inser nämnden att ställning till behovet av ett sådant ska tas i varje enskilt fall. Som bekant har dock tolkningen av 37 § andra stycket förvaltningslagen kommit att leda till att nämnden som återkallelse- eller ändringsgrund inte längre kan tillämpa grunden "väsentligt ändrade förhållanden" (jfr RÅ 2000 ref. 16). Detta betyder i praktiken att nämnden inte kan tillämpa denna grund ens om den enskildes förhållanden (förmåga eller annan insats) ändras på ett sätt som innebär att det inte längre finns något behov av insatsen (jfr Kammarrättens i Göteborg domar den 30 september 2019 i mål 5973-18 och den 21 november 2019 i mål 2055-19; jfr också HFD 2019 ref. 63). Grunden väsentligt ändrade förhållanden kan naturligtvis fortfarande tillämpas om den ligger inbäddad i ett återkallelseförbehåll. På grund av de oklarheter som avser möjligheten att vid väsentligt ändrade förhållanden ändra eller återkalla ett beslut anser nämnden att det, i vart fall för närvarande, finns visst fog för att låta ett sådant förbehåll inflyta i ett beslut om personlig assistans. Nämnden väntar på vad Högsta förvaltningsdomstolen kommer att säga om saken (domen i mål 2055-19 ovan har överklagats, och prövningstillstånd har meddelats).
>
> Sammanfattningsvis medger nämnden att formuleringen i myndighetshandboken om att alla beslut ska vara tidsbegränsade inte varit helt överensstämmande med LSS även om handläggningen, såsom framgår av redogörelsen ovan, varit det. Formuleringen är nu ändrad. Vidare medger nämnden också att de aktuella besluten inte haft en tillräckligt klargörande motivering beträffande tidsbegränsning, även om besluten i sig varit motiverade utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Detta är uppmärksammat och åtgärder har vidtagits för att säkerställa att besluten framöver har klargörande motiveringar.

AA kommenterade remissyttrandet och ifrågasatte bl.a. att det skulle ha funnits skäl att tidsbegränsa samtliga 13 beslut.

Bedömning

JO:s granskning

AA har klagat på flera delar av nämndens handläggning av de 13 personernas ärenden om personlig assistans enligt LSS. Hon har bl.a. ifrågasatt huruvida det kan anses ha funnits skäl att tidsbegränsa besluten.

JO är som utgångspunkt återhållsam med att uttala sig om en myndighets bedömning i sak. Jag finner inte skäl att frångå detta i det här sammanhanget, och jag kommer därför inte att uttala mig om huruvida det var riktigt att tidsbegränsa respektive beslut. Istället begränsar jag mina uttalanden till nämndens formulering i den s.k. myndighetshandboken och till hur nämnden har motiverat sina beslut om tidsbegränsning.

Myndighetshandboken

Rättsliga utgångspunkter

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. I 1 § anges vilka personer, den s.k. personkretsen, som kan ha rätt till insatser enligt lagen.

Personer som omfattas av lagens personkrets har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service för sådana insatser som anges i lagen, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Ett exempel på en sådan insats är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt 9 § 2 LSS. Insatserna ska enligt 7 § LSS tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor och insatserna ska vara varaktiga och samordnade. I lagens förarbeten framhålls särskilt principen om kontinuitet, som innebär att den enskilde eller hans eller hennes familj ska kunna känna säkerhet i att stödet inte plötsligt upphör eller förändras (prop. 1992/93:159 s. 45).

En myndighet har möjlighet 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. JO har bl.a. uttalat att det är mindre befogat med tidsbegränsning för sådana insatser enligt LSS där det inte kan förutses någon förändring av behovet inom överskådlig tid. Det bör i varje enskilt fall övervägas om det är nödvändigt med en tidsbegränsning (JO 2003/04 s. 324).

Utgångspunkten när det gäller insatser enligt LSS är att de ska vara varaktiga. Personlig assistans är dock en typ av insats som måste kunna anpassas för det fall den enskildes behov varierar över tid, till följd av förändringar av exempelvis graden av funktionsnedsättning eller den enskildes tillgång till andra stödinsatser. 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 därför 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 det fattats ett nytt beslut. 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 (jfr JO 2018/19 s. 577).

Bedömning i det här fallet

Nämnden har en handbok som bl.a. innehåller rutiner för handläggningen av en ansökan om insats enligt LSS. Den har i det här ärendet kallats för ”myndighetshandboken”. Av det avsnitt om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS, som gällde vid tiden för nämndens beslut och vid JO:s remiss, framgick bl.a. följande:

> Beslut ska vara tidsbegränsade och anges i beviljade timmar per månad. Det ska framgå i beslutet vilken form av stöd och service som är beviljad.

Jag kan inte uppfatta skrivningen på annat sätt än att avsikten med den var att samtliga beslut skulle vara just tidsbegränsade. Att nämnden i sitt remissvar för fram en annan uppfattning framstår därför närmast som en efterhandskonstruktion. Frågan om ett beslut om personlig assistans enligt LSS ska tidsbegränsas eller inte måste avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. En sådan kategorisk skrivning som den nu aktuella riskerar att leda till att det inte görs en sådan individuell prövning som alltså krävs. Nämnden har själv fört fram att den anser att skrivningen inte var helt i överenstämmelse med LSS. Nämnden förtjänar kritik för hur formuleringen i myndighetshandboken var utformad. Jag ser positivt på att den aktuella skrivningen nu har ändrats.

Motiveringen av beslut om tidsbegränsning

Rättsliga utgångspunkter

Regler om myndigheters beslut finns i förvaltningslagen (2017:900), FL. För varje skriftligt beslut ska det enligt 31 § FL finnas en handling som visar bl.a. vad beslutet innehåller. Detta innebär att beslutets innebörd ska framgå av dokumentationen (prop. 2016/17:180 s. 319).

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska, enligt huvudregeln i 32 § FL, innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Från huvudregeln om obligatorisk motivering finns i andra stycket undantag för vissa beslut, t.ex. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. I de fallen får en motivering helt eller delvis utelämnas. Om motiveringen har utelämnats finns det dock i tredje stycket ett krav på att under vissa särskilt angivna

förutsättningar ge en motivering i efterhand. Tidigare fanns bestämmelsen om en myndighets motiveringsskyldighet i 20 § förvaltningslagen (1986:223).

Bedömning i det här fallet

Jag har tagit del av sju av de i ärendet aktuella besluten. De innehåller i stort sett endast följande formulering i fråga om tidsbegränsning:

> Beslutet gäller under perioden [datum–datum] då nytt beslut fattas om behov finns av insatsen personlig assistans och ansökan göras om fortsatt stöd och service.

Skrivningen i respektive beslut innebär alltså att de är tidsbegränsade. Av de beslut jag har tagit del av, kan jag vidare notera att sex av dem också har försetts med ett förbehåll om att beslutet kan omprövas under vissa förutsättningar.

Av nämndens remissvar drar jag slutsatsen att den anser att respektive beslut om tidsbegränsning var av sådan karaktär att de krävde en klargörande motivering. Jag är av samma uppfattning. Den aktuella formuleringen i respektive beslut är allt annat än klargörande i frågan om varför nämnden ansåg att det fanns skäl för en tidsbegränsning. Nämnden redogör i besluten över huvud taget inte för vilka omständigheter som var avgörande för det aktuella ställningstagandet. Innebörden av det är att nämnden inte utformat besluten på ett sådant sätt att det klart framgår att det skett individuella bedömningar. I sitt remissvar har dock nämnden redogjort för skälen för att tidsbegränsa besluten. Respektive beslut borde naturligtvis ha innehållit liknande motiveringar. Dessutom borde t.ex. nämndens överväganden i fråga om längden på beslutens giltighetstid ha redovisats och varför nämnden ansåg att det också var nödvändigt att förse vissa beslut med ett förbehåll.

En klargörande motivering är nödvändig för att den enskilde – men även andra som tar del av ett beslut, t.ex. en domstol – ska förstå varför en myndighet anser sig ha grund för ett visst ställningstagande, i det här fallet att tidsbegränsa besluten om personlig assistans enligt LSS. De beslut som jag har tagit del av i det här ärendet har, som jag ovan har konstaterat, saknat en klargörande motivering för nämndens ställningstagande och de uppfyller därför inte de krav på motivering som finns i FL:s bestämmelser. För detta förtjänar nämnden kritik.

Övrigt

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Eric Wahlberg.

Tf. byråchefen Karl Lorentzon har deltagit i beredningen.