

Fråga om förutsättningarna för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS

Vid en inspektion av Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun den 13–17 november 2000 (JO:s dnr 3923-2000) uppmärksammades att beslut om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) regelmässigt var tidsbegränsade. I protokollet från inspektionen anförde JO bl.a. följande.

De granskade besluten om insatser enligt LSS var nästan undantagslöst utformade med en begränsning i tiden med angivande av första och sista dag för den beviljade insatsen. En sådan ordning förutsätter självfallet, om insatsen skall fortsätta, att ett nytt beslut om detta meddelas innan den tidigare perioden har löpt ut. Besluten i de granskade ärendena hade också ”omprövats” eller ”nyprövats” inom den angivna tidsramen. Vid granskningen uppmärksammades dock följande undantag.

Sökanden hade i ett ärende (AA, född 1993) erhållit insats i form av avlösarservice under perioden den 1 januari 1997–den 31 december 1997. Beslut om avlösarservice för år 1998 meddelades emellertid först den 14 december 1998 och kom följaktligen att gälla endast 16 dagar. Beslut om fortsatt avlösarservice för åren 1999 och 2000 meddelades den 23 augusti 1999 respektive den 22 februari 2000. Den enskilde erhöll således inte besked om sin rätt till fortsatt insats förrän långt efter det att tidigare bifallsbeslut, enligt beslutens ordalydelse, hade upphört att gälla.

Att beslut om insatser enligt LSS regelmässigt utformas så att insatserna tidsbegränsas väckte enligt JO vissa principiella frågor, och JO beslutade därför att utreda saken inom ramen för ett särskilt ärende.

Farsta stadsdelsnämnd anmodades att inkomma med utredning och yttrande angående tidsbegränsade bifallsbeslut om insatser enligt LSS.

Nämnden överlämnade ett yttrande från stadsdelsförvaltningen som sitt eget remissvar. I yttrandet anfördes följande.

Sammanfattning

JO har anmodat Farsta stadsdelsnämnd om yttrande med anledning av granskning av beslut om insatser enligt LSS. De granskade besluten var nästan undantagslöst utformade med en begränsning i tiden.

Farsta stadsdelsförvaltning anser att den tillämpning och de handläggningsrutiner som grundas på kraven som ställs i LSS och förvaltningslagen gäller när

stadsdelsförvaltningen fattar beslut. Ingen åtskillnad i handläggning görs utifrån om det är en ansökan från en person som tidigare inte varit aktuell eller om det är fråga om att fatta beslut inom en tidsram för ett tidigare besluts giltighetstid. Tidsramen för beslutets giltighetstid är i normalfallet ett år. Men det kan även förekomma kortare och längre tider i det individuella fallet. Tidsbegränsningen syftar till att säkra den enskildes behov av insatser för att uppnå goda levnadsvillkor.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom handikappomsorgen efter inhämtande av synpunkter från stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Bakgrund

JO har anmodat Farsta stadsdelsnämnd om yttrande med anledning av granskning av beslut om insatser enligt LSS. De granskade besluten var nästan undantagslöst utformade med en begränsning i tiden. Att detta gjorts regelmässigt har föranlett JO att utreda saken i ett särskilt ärende (JO:s dnr 4207-2000). En sådan ordning, påpekar JO, förutsätter, om insatsen ska fortsätta, att ett nytt beslut om detta meddelas innan den tidigare perioden har löpt ut. Vid granskningen framkom att besluten hade omprövats inom den angivna tidsramen. Men i ett undantag hade beskedet om rätt till fortsatt insats lämnats långt efter det att det tidigare beslutet upphört att gälla. Insatsen hade dock inte avbrutits.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Inledningsvis anser förvaltningen att vad som framkommit vid JO:s granskning angående tidsbegränsade beslut som inte nyprövats inom den angivna tidsramen inte är acceptabelt. Insatser har vidtagits och pågår för att informera och utbilda de anställda i Farsta stadsdelsförvaltning med anledning av dessa brister i handläggning som framkommit vid JO:s granskning. Personalomsättningen har under det senaste året varit hög.

Tidsbegränsningen i beslut

Riktlinjer i staden

För det första ska konstateras att staden inte utfärdat någon riktlinje eller annan anvisning som generellt gäller tidsbegränsning av LSS-beslut. I staden pågår emellertid för närvarande ett arbete med nya riktlinjer för arbetet med funktionshinder där rekommendation om tidsbegränsning utifrån vad som är lämpligt med hänsyn till aktuell insats diskuteras. Stadens biståndsbeslut innehåller normalt omprövningsklausul.

Stadsdelsförvaltningens tillämpning

Farsta stadsdelsförvaltning tidsbegränsar sina beslut som gäller LSS-insatser. Tiden som gäller för besluten anges i beslutet och är normalt ett år. I varje enskilt fall görs en bedömning om beslutet ska tidsbegränsas till ett år eller om beslutet ska gälla en annan tidsperiod. Den kan då vara både kortare eller längre. I vissa fall t ex för beslut som avser daglig verksamhet och kontaktperson är beslutens giltighetstid oftast längre. Men just beträffande insatser som avlastning, kontaktperson eller ledsagning kan behoven växla på ett sådant sätt att tidsbegränsning av beslutet är att föredra.

Endast i undantagsfall är beslutstiden kortare än ett år. I fråga om beslut om särskilda boendeformer finns ingen generell tid. Med hänsyn till kontinuiteten och tryggheten för den enskilde ifråga om det egna boendet måste beslutet gälla under en längre tidsperiod d v s i flera år.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning rekommenderar att biståndsbesluten har omprövningsförbehåll, att de tidsbegränsas och att tiden för besluten bestäms med hänsyn till biståndets art. Lämpligheten av tidsbegränsning för särskilda boendeformer har diskuterats i staden. För särskilda boendeformer har juridiska avdelningen som huvudregel rekommenderat tidsbegränsade beslut men med längre

beslutstider. Det har därvid betonats att den enskildes behov av kontinuitet och trygghet skall tillgodoses genom bl a information om ändamål med tidsbegränsning och om den grundläggande kvarboendepincipen som gäller i stadens äldreomsorg. Tidsbegränsning ska inte ske när situationen är sådan att tidsbegränsning överhuvudtaget inte är lämplig. I det nu pågående arbetet med riktlinjer som nämnts inledningsvis kommer denna fråga med utgångspunkt från JO:s tidigare yttrande i denna fråga ytterligare att övervägas.

Bakgrunden till tidsbestämningen

Det finns flera skäl till den angivna tidsbestämningen av besluten. Först kan nämnas att före det att Regeringsrätten meddelade dom, RÅ 2000 ref. 16, angående ändring av gynnande beslut var praxis mycket oklar om man överhuvudtaget kunde ändra ett gynnande beslut. Frågan har ju också varit föremål för JO:s prövning. Stadsdelen har mot bakgrund av detta tidsbegränsat beslut för att kunna ändra sina beslut när förhållandena för den enskilde förändrats. Det har då varit fråga om att ändra ett beslut både till nackdel och till fördel för den enskilde.

Inte oväsentligt i detta sammanhang är även att kommunen beaktar likställigheten mellan kommunmedlemmarna vad gäller hur resurserna ska fördelas. En motsatt tillämpning, d v s att gynnande beslut inte skall tidsbegränsas innebär att det inte blir möjligt att göra en ny bedömning av biståndsbehov i alla de situationer som det kan vara påkallat. Det finns oklarheter och olika tolkningar om möjligheterna att med stöd av omprövningsförbehåll ändra innehållet i ett beslut. Detta gör att det finns en oklarhet om huruvida ett beslut kan ändras med stöd av omprövningsförbehåll när ändring är påkallat. T ex kan det finnas situationer när den enskilde inte utnyttjar biståndet och det blir orimligt att kommunen skall låta resurser stå till förfogande utan att det för den sakens skull står klart att ett omprövningsförbehåll är tillämpligt.

Ett annat skäl för en tidsbegränsning av beslut är kravet på att beslut kontinuerligt ska följas upp och utvärderas. Genom att tidsbestämma beslutet tvingas beslutsfattaren innan beslutet upphör att göra en bedömning huruvida den enskildes behov tillgodosetts. Många gånger kan det också bli fråga om en utredning utifrån att den enskildes förhållanden förändrats. Det kan vara fråga om ändrade familjeförhållanden, ändrade hälsoförhållanden etc. som inte kommit stadsdelsförvaltningen till känna. Förändringen kan ju innebära att den enskildes behov av insatser har ökat men också minskat. På detta sätt anser också stadsdelsförvaltningen att kvaliteten i insatserna kommer att dokumenteras till fördel för såväl den enskilde som stadsdelen. Arbets sättet innebär också att stadsdelen uppfyller sina skyldigheter enligt 15 § LSS.

Ett skäl som särskilt framförts för en tidsbestämning av beslut om särskilda boendeformer är att det kan uppstå situationer där förutsättningarna för ett helt boendes framtid omöjliggörs genom en boendes agerande. En sådan situation kan vara svår att lösa enbart med stöd av hyreslagen eller omprövningsförbehåll. Det kan handla om mycket komplicerade situationer där en specifik boendeform inte varit rätt insats och där det blir nödvändigt att erbjuda en annan boendeform p.g.a. att boendet för samtliga boende annars inte kan drivas vidare.

Kravet på uppföljning och rutiner för att kvalitetskraven ska uppfyllas kan naturligtvis upprätthållas på annat sätt än genom att tidsbegränsa beslut. Men stadsdelen anser att genom att så tydligt koppla kravet på uppföljning till beslutet tvingas beslutsfattarna att göra den nödvändiga kontrollen av att beslutade insatser verkligen genomförs på det sätt som varit avsikten. I den meningen är det fråga om en form av arbetsplanering för handläggarna.

JO har i ett utlåtande (991207 dnr 3730-1999) med hänvisning till SOSFS 1995:2 istället för tidsbegränsning av beslut hänvisat till möjligheterna att i ett beslut om insatser ta in ett förbehåll om framtida omprövning. Stadsdelen är inte av annan uppfattning än Socialstyrelsen i den meningen att det krävs starka skäl för att ändra en pågående insats. I det avseendet anser stadsdelen inte att det är någon skillnad avseende vilka krav på utredning som ska vara uppfyllda om det är fråga om en nyprövning utifrån att beslutet gått ut eller omprövning av ett tidigare beslut. Konsekvensen av den ena eller andra formen vid beslutsfattandet blir densamma. Att

göra olika bedömningar av enskildas stödbehov utifrån om det är fråga om omprövning eller nyprövning kan inte stadsdelsförvaltningen anse riktigt. För ett sådant ställningstagande talar även vad Regeringsrätten uttalat i ovan nämnda referat angående vilka omständigheter som kan beaktas vid en omprövning. Det kan ur ett praktiskt synsätt också ifrågasättas om det överhuvudtaget är möjligt. Mot ett sådant synsätt talar kravet på likställighet i kommunen men framförallt att det inte är möjligt att anlägga ett sådant bedömnings sätt när det är fråga om enskildas behov av stöd som är det väsentliga. Till grund för beslutsfattandet ligger ju alltid en individuell bedömning med utgångspunkt i att kravet på goda levnadsvillkor i 7 § LSS ska uppfyllas. Utifrån detta synsätt blir frågan om tidsbegränsning av beslut eller förbehåll om omprövning närmast ett ställningstagande till en arbetsmetod eller en annan. Förvaltningen hävdar att arbetsmetodens tidsbegränsning av beslut kopplat till kravet på uppföljning är tydligare för såväl enskilda som stadsdelen.

Inte heller anser stadsdelsförvaltningen att den enskildes behov av trygghet åsidosätts eftersom det självklart alltid ska finnas en kontakt mellan förvaltning och den enskilde angående beslutets utformning och insatsens innehåll. Det kan dock också för den enskilde vara en fördel att denna kontakt vid vissa tidpunkter formaliseras genom ansökan och utredning. För att detta inte skall inverka på den enskildes trygghet är det nödvändigt med information om lagens och även de kommunala riktlinjernas betydelse för kontinuitet i bedömningen. Tidsbegränsningen och den enskildes behov av trygghet utvecklas närmare nedan.

Det ovan beskrivna arbetssättet är en del av det uppföljnings- och kvalitetssäkringsarbete som stadsdelsförvaltningen bedriver. Som exempel kan nämnas att stadsdelsförvaltningen för närvarande arbetar utifrån de omfattande riktlinjerna som gäller hela staden för kvalitetssäkring av alla verksamheter.

Innebörden av tidsbestämningen

Beslutet gäller under den tid som anges i beslutet. När den gått ut upphör beslutet att gälla. Någon annan innebörd finns inte. Avsikten är dock inte att detta ska ske tidigare än en uppföljning och ett nytt beslut fattats. Kontinuiteten i en insats för en funktionshindrad måste tillgodoses. I datasystemet för handläggning säkras uppföljningstiden genom att den förs in när beslutet fattas. Därefter kontrolleras tiderna för uppföljning en gång i månaden. Efter uppföljning av det gällande beslutet fattas alltså ett nytt beslut varvid naturligtvis tillämpliga handläggningsregler i förvaltningslagen följs. Är det inte fråga om ändrade förhållanden kan en enkel ansökan göras av den enskilde. Oftast sker detta samtidigt som uppföljning görs vid hembesök. Inte sällan är det fråga om att enbart konstatera att förhållandena är desamma som tidigare och att något nytt inte inträffat och den enda ändringen i förhållande till det äldre beslutet blir att tiden i det nya beslutet förlängs.

Tidsbegränsning i förhållande till den enskildes behov av trygghet

Som angivits ovan anser stadsdelsförvaltningen att den enskildes behov av trygghet tillgodoses genom kravet på uppföljning. Det innebär att stadsdelsförvaltningen anser att behovet av trygghet inte enbart är kopplat till tidsbegränsning av beslut utan måste ses i ett vidare perspektiv. Genom uppföljningen får beslutsfattaren rent faktiskt möjlighet att försäkra sig om att den enskilde verkligen får de goda levnadsvillkor som insatserna i LSS ska tillförsäkra denne. Stadsdelsförvaltningen anser inte att det är nackdel för den enskilde att tidsbegränsa beslut under förutsättning att handläggningen sker på sätt som angivits ovan. Inte heller anser stadsdelsförvaltningen att kravet på att insatserna enligt 7 § LSS ska vara varaktiga motverkas enbart med hänvisning till att beslutet tidsbegränsas. Tvärtom anser stadsdelsförvaltningen att genom att tydligt för den enskilde ange tiden för beslutets giltighet finns en naturlig tid för ett nytt ställningstagande. Vissa funktionshindrade har stort behov av detta eftersom förhållande förändras över tid medan andras är mindre. Som angetts ovan finns det inte något som hindrar att man i vissa fall fattar beslut med längre tidsperioder än ett år efter en individuell bedömning. Till stadsdelsförvaltningen har det inte framkommit några klagomål i detta hänseende från funktionshindrade eller deras legala företrädare.

Stadsdelsförvaltningens intention med tidsbegränsningen av besluten har aldrig varit att åstadkomma en möjlighet att snabbt kunna dra in insatser för enskilda. Istället bör stadens policy och arbete med funktionshindrade lyftas fram som motvikt till ett sådant synsätt. Generellt för staden gäller att bedömning och handläggning i LSS-ärenden ska ske på ett för den enskilde så tryggt sätt som möjligt. Detta åstadkoms bl.a. genom ett omfattande arbete, där många stadsdelars handläggare är delaktiga, för att utarbeta nya och mer preciserade riktlinjer för stadens arbete med funktionshindrade där LSS är tillämplig.

Stadsdelsförvaltningen anser att man vid behandling av tidsbestämda beslut för funktionshindrade också måste beakta att lagstiftaren möjliggjort tidsbegränsade beslut för rätten till assistansersättning för funktionshindrade. Beslut om assistansersättning beviljas enligt 6 § LASS för högst sex månader. Motsvarande skäl för tidsbegränsning finns även för många av de insatser som ges med stöd av LSS.

Tidsbegränsning och 8 § LSS

Mot bakgrund av vad stadsdelsförvaltningen anfört om rutinerna för handläggningen av tidsbegränsade beslut uppfylls kraven som ställs i 8 § LSS. En annan handläggning än den som 8 § LSS ger uttryck för kan aldrig accepteras och det är handläggarna väl medvetna om.

Tidsbegränsat beslut som går den enskilde emot

Vill den enskilde att beslut ska ges för en längre tid än den tid som biståndsbedömaren föreslår ska om den kortare tiden vidhålls beslutet betraktas som ett delvis avslag. Som angivits ovan följer stadsdelsförvaltningen förvaltningslagens bestämmelser när ett nytt beslut fattas. Det innebär att rättstryggheten för den enskilde tillgodoses vad gäller rätten att ta del av uppgifter, motivering av beslut, underrättelse om beslut och överklagandehänvisning.

JO inhämtade att det i Stockholms kommuns riktlinjer avseende handikappomsorg inte finns någon rekommendation om tidsbegränsning av beslut enligt LSS. JO tog även del av kommunens riktlinjer angående handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. I dessa anförs bl.a. följande.

Alla beslut enligt SoL (socialtjänstlagen, JO:s anm.) och LSS skall tidsbegränsas. Undantag kan dock förekomma för t.ex. beslut som gäller eget boende i särskilda boendeformer.

I ett beslut den 23 oktober 2002 anförde *JO André* följande.

Enligt förvaltningsrättslig praxis är möjligheten att ompröva ett förvaltningsbeslut till den enskildes nackdel starkt begränsad. Ändring eller återkallelse, av annan anledning än rena förbiseendefel, anses kunna ske om beslutet har försetts med återkallelseförbehåll, av tvingande säkerhetsskäl eller om beslutet har blivit oriktigt på grund av att den enskilde har vilselett myndigheten. I det rättsfall som har nämnts i remissvaret (RÅ 2000 ref. 16) fann Regeringsrätten att ett beslut om fortlöpande bistånd enligt 6 § i den dåvarande socialtjänstlagen (numera 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, 2001:453, SoL) skulle kunna omprövas i större omfattning än vad som annars gäller. Regeringsrätten anförde att när ett beslut avsåg ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kunde skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt hade förändrats – att ett absolut förbud mot omprövning inte borde uppställas. Det kunde dock, enligt Regeringsrätten, inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som hade kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

I och med Regeringsrättens uttalanden – som rimligen bör kunna tillämpas även avseende beslut om insatser enligt LSS – har klargjorts att det inte föreligger något absolut förbud mot omprövning till nackdel för den enskilde såvitt avser beslut om en insats enligt LSS som löper utan tidsbegränsning. Frågan om när skälen för en omprövning är tillräckligt starka får avgöras i rättstillämpningen.

I remissvaret har som bakgrund till tidsbegränsningen av beslut anförts att det i tiden före det ovan nämnda rättsfallet var oklart om det över huvud taget var möjligt att ändra gynnande beslut. Därför har besluten, enligt stadsdelsnämnden, tidsbegränsats för att möjliggöra en ändring av ett beslut när förhållandena för den enskilde har förändrats.

Andra skäl för tidsbestämningen är, enligt nämnden, likställigheten mellan kommunmedlemmarna och kravet på att beslut kontinuerligt skall följas upp och utvärderas.

För egen del vill jag anföra följande.

LSS är en rättighetslag för personer med omfattande och varaktiga funktionshinder. Verksamhet enligt lagen skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Den skall präglas av kontinuitet och respekt för den enskildes självbestämmande. Målet med verksamheten skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Enligt 7 § LSS skall den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. Insatserna skall 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.

Med hänsyn till den enskildes behov av trygghet och av en så normal livssituation som möjligt ifrågasätter jag en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. Jag har förståelse för att nämnden anser det lämpligt att tidsbegränsa ett beslut när det gäller sådana insatser där det kan förutses att den enskildes behov av insatsen varierar över tiden, t.ex. insatser i form av ledsagarservice, biträde av en kontaktperson eller avlösarservice. I andra fall kan det vara mindre befogat med en tidsbegränsning. Som ett sådant exempel kan nämnas ett beslut om särskilt anpassad bostad för en vuxen funktionshindrad person, för vilken det inte kan förutses någon förändring av behovet inom överskådlig tid.

Av remissvaret framgår att nämnden gör en individuell bedömning i varje fall om hur lång tidsperiod som kan vara lämplig. Vad gäller särskilda boendeformer kan det, enligt nämnden, vara fråga om ett tidsbegränsat beslut som gäller under flera år, medan det i andra fall kan vara fråga om kortare tidsperioder. Enligt min mening bör det i varje enskilt fall även övervägas om det är nödvändigt med en tidsbegränsning. Jag kan konstatera att det i Stockholms kommuns riktlinjer angående handläggning och dokumentation inom socialtjänsten anges att undantag från tidsbegränsning av beslut enligt SoL och LSS kan förekomma för t.ex. beslut som gäller eget boende i särskilda boendeformer.

Som jag har nämnt inledningsvis uppmärksammades vid inspektionen ett ärende där den enskilde vid upprepade tillfällen inte hade erhållit besked om sin rätt till fortsatt avlösarservice förrän långt efter att tidigare tidsbegränsade beslut hade upphört att gälla. Om en tidsbegränsad insats skall fortgå är det givetvis, som jag framhöll i protokollet från inspektionen, viktigt att ett nytt beslut fattas innan den tidigare perioden löpt ut. Ett nytt beslut bör föregås av en uppföljning av insatsen och skall fattas i god tid innan det tidigare beslutet har upphört att gälla. Som stadsdelsnämnden har anfört i remissvaret är vad som framkom vid inspektionen i detta hänseende inte acceptabelt.

I sammanhanget vill jag tillägga följande om den formella handläggningen.

Enligt 8 § LSS skall insatser enligt lagen ges den enskilde endast om han begär det. Vid tidsbegränsade beslut krävs därför en ansökan från den enskilde innan ett nytt beslut kan fattas.

Det finns också anledning att erinra om att ett tidsbegränsat beslut delvis går den enskilde emot om ansökan avser en insats som skall gälla tills vidare eller under en längre tid än den som har beslutats. I sådant fall gäller förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om bl.a. kommunikation, motivering av beslut, underrättelse om beslut och upplysningar om hur man överklagar ett beslut. Vidare är det viktigt att ett beslut är tydligt. Av beslutet skall det framgå vad den enskilde har ansökt om och vad han eller hon har beviljats. Det skall även framgå om beslutet helt eller delvis har gått sökanden emot eller om hjälpen har utgått på annat sätt än vad som har angetts i ansökan.