

Kritik mot Socialnämnden i Vaggeryds kommun bl.a. för att nämnden utan någon giltig grund omprövade och ändrade ett tidigare beslut om insats enligt LSS till den enskildes nackdel

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, till och med 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 arbetssätt 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 innebär att beslutet skulle gälla längst till och med 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 anmärkning*), 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 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 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 arbetssättet 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.

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

Bedömning

Nämnden beviljade år 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 till och med 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, till och med 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.