

## Vård- och äldreomsorgsnämnden i Alingsås kommun får kritik för att ett beslut om rätt till personlig assistans enligt LSS tidsbegränsades i avvaktan på ett beslut från Försäkringskassan i ett ärende där om assistansersättning

**Beslutet i korthet:** Ett beslut om rätt till personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, tidsbegränsades bl.a. i avvaktan på att Försäkringskassan eventuellt skulle bevilja assistansersättning efter en begäran om omprövning.

I tidigare beslut har JO ifrågasatt en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. JO tillägger nu att om nämnden anser att det är nödvändigt att tidsbegränsa ett beslut om rätt till en insats enligt LSS, så är det viktigt att beslutets giltighetstid anges tydligt. På så sätt ges den enskilde förutsättningar att komma in med en ny ansökan om fortsatt insats i god tid innan beslutet löper ut. Om nämnden låter tidpunkten för Försäkringskassans avgörande i saken styra beslutets giltighetstid innebär det att insatsen kan upphöra eller förändras till det sämre utan att nämnden gör en självständig bedömning av om den enskilde har behov av insatsen även fortsättningsvis. En sådan ordning är inte förenlig med grundläggande krav på förutsägbarhet. Ett beslut som rör en enskilds rätt till personlig assistans enligt LSS bör enligt JO därför inte tidsbegränsas på så sätt att det gäller fram till dess att Försäkringskassan fattar beslut i den enskildes ärende om assistansersättning.

Frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller personlig assistans har diskuterats i betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88). Om det delade huvudmannskapet mellan en kommun och staten för insatsen personlig assistans ska kvarstå finns det enligt JO anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga behovet av en reglering i fråga om hur kommunens och Försäkringskassans prövningar ska förhålla sig till varandra. En kopia av beslutet skickas därför till Socialdepartementet för kännedom.

### Bakgrund

AA ansökte hos Vård- och äldreomsorgsnämnden i Alingsås kommun om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Vård- och äldreomsorgsnämnden beviljade AA:s ansökan med ett visst antal timmar per vecka under en angiven tidsperiod. Beslutet var förenat med ett förbehåll om att det kunde komma att omprövas vid

ändrade förhållanden. I beslutet angav nämnden vidare att beslutet tidsbegränsas i avvaktan på om "Försäkringskassan beviljar assistansersättning efter begäran om omprövning, alternativt överklagan till högre instans".

### Anmälan

I egenskap av ombud för AA klagade BB på Vård- och äldreomsorgsnämnden i Alingsås kommun. Hon uppgav bl.a. att beslutets giltighetstid hade gjorts avhängig ett avgörande från Försäkringskassan. Hon ifrågasatte bl.a. om tidsbegränsningen var lämplig och om ett beslut bör innehålla flera olika tidsbegränsningar.

### Utredning

JO begärde att vård- och äldreomsorgsnämnden skulle yttra sig över det som BB hade anfört i sin anmälan.

I ett yttrande anförde vård- och äldreomsorgsnämnden bl.a. följande:

BB Humana Assistans AB har enligt handling daterad 2018-03-03 anmält Socialnämndens arbetsutskott Alingsås kommun till Justitieombudsmannen. Anmälan avser huvudsakligen om tidsbegränsningar överhuvudtaget bör användas vid insatser enligt LSS och om de omprövningsförbehåll som har angetts i beslut daterat 2017-11-28 av Socialnämndens arbetsutskott är korrekt. Följande omprövningsförbehåll ifrågasätts, "Beslutet tidsbegränsas i avvaktan på om Försäkringskassan beviljar assistansersättning efter begäran om omprövning, alternativt överklagan till högre instans" samt "Beslutet grundar sig på en bedömning av nuvarande förhållanden. Om dessa ändras kan beslutet komma att omprövas".

---

### Redogörelse för handläggningen i AA:s ärende och myndighetens bedömning av denna.

Kommunen gör alltid sin egen bedömning, utifrån att kommun och Försäkringskassa är två separata myndigheter.

Av beslut daterat 2017-11-28 är AA sedan 2017-12-01 beviljad biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt 9 § 2, lag om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS).

Den omfattning som initialt beviljades var 106 timmar och 5 minuter per vecka.

Beslutet tidsbegränsades till 2019-11-30 med ovan omprövningsförbehåll.

2018-04-09 fattades ett nytt beslut med anledning av att AA:s behov hade förändrats. Den omfattning som beviljades var 123 timmar och 55 minuter per vecka, enligt begäran. Även detta beslut tidsbegränsades och avsåg perioden 2018-04-09 till och med 2020-04-30. Beslutet ersatte tidigare beslut daterat 2017-11-28.

I detta beslut lades formuleringen *med möjlighet till förlängning* till, för att förtydliga för den enskilde att insatsen skulle fortsätta. De omprövningsförbehåll som användes vid detta beslut var enligt följande, "Beslutet grundar sig på en bedömning av nuvarande förhållanden. Om dessa ändras kan beslutet komma att omprövas" samt "Beslutet upphör att gälla om AA beviljas assistansersättning från Försäkringskassan under ovanstående beslutsperiod".

2018-07-26 fattades ett nytt beslut utifrån att AA:s behov ytterligare hade förändrats. AA beviljades 2018-07-26 en utökning med 11 timmar och 43 minuter per vecka, vilket sammantaget innebär att AA totalt är beviljad 135

timmar och 38 minuter under perioden 2018-07-26–2020-04-30. Beslutet ersatte tidigare beslut daterat 2018-04-09. Följande omprövningsförbehåll användes ”Beslutet grundar sig på en bedömning av nuvarande förhållanden. Om dessa ändras kan beslutet komma att omprövas”.

Vård och äldreomsorgsnämndens hållning är att inte regelmässigt tidsbegränsa alla insatser utan i varje enskilt fall överväga om det är nödvändigt.

---

### **Bedömning**

Vård och äldreomsorgsnämnden anser att de omprövningsförbehåll som använts initialt var olyckliga, intentionen har dock aldrig varit att insatsen plötsligt skall upphöra och skapa en otrygghet för den enskilde.

Omprövningsförbehållen har justerats efterhand. Den formulering som Vård och äldreomsorgsnämnden har uppmärksammat genom JO är följande ”Beslutet omprövas vid väsentligen förändrade förhållanden”. Denna formulering kommer att användas framåt.

AA:s beslut om insatsen personlig assistans har varit och är i nuläget tidsbegränsat. I takt med att AA:s behov har förändrats har beslutet prövats om inom aktuell tidsbegränsning. De förändrade behoven har tillgodosetts genom en utökning av insatsen. Denna handläggning borde innebära att AA inte behövt känna någon osäkerhet kring varaktigheten. Vård och äldreomsorgsnämnden kommer som tidigare att fatta ett nytt beslut i god tid innan beslutet löper ut för AA:s räkning, så att det inte uppstår någon rättsosäkerhet.

BB kommenterade remissvaret.

### **Rättslig reglering**

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. I 1 § LSS 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 tillgodoses på något 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 (7 § LSS). 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 av insatserna enligt LSS är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans. Kommunen ansvarar för insatsen till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB (2 § och 9 § 2 LSS).

Den som omfattas av personkretsen enligt LSS och behöver personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka

kan få assistansersättning från Försäkringskassan för kostnader för sådan assistans (51 kap. 2 och 3 §§ SFB). Frågor om assistansersättning prövas av Försäkringskassan. Kommunen svarar för kostnaden för de första 20 assistanstimmarna per vecka (51 kap. 22 § SFB). Ansvaret för insatsen personlig assistans är alltså delat mellan kommunerna och staten. Kommunen ska enligt 15 § LSS anmäla till Försäkringskassan när någon som har ansökt om biträde av personlig assistans enligt 9 § 2 LSS kan antas ha rätt till assistansersättning enligt SFB.

### **Bedömning**

JO har i tidigare beslut (se bl.a. JO 2018/19 s. 577, dnr 589-2016) ifrågasatt en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. Jag finner inte anledning att här kommentera den saken ytterligare. Min granskning är inriktad på om det är lämpligt att ett beslut om rätt till biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans tidsbegränsas på ett sätt som innebär att beslutet upphör att gälla i samband med att Försäkringskassan fattar ett beslut om den enskildes rätt till assistansersättning.

Det är kommunen som har det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av lagens personkrets och som behöver personlig assistans får sådan hjälp. Om kommunen bedömer att den enskildes behov av assistans är större än vad Försäkringskassan har beslutat att ge assistansersättning för har kommunen därför ett ansvar att både tillhandahålla assistansen och att finansiera den (prop. 1992/93:159 s. 177).

Om en enskild som tillhör personkretsen i LSS ansöker hos kommunen om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan insats enligt LSS är kommunen skyldig att pröva om den enskilde har rätt till insatsen och i förekommande fall bevilja insatsen i den utsträckning som krävs för att han eller hon ska vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor. Det gäller även om den enskilde har ansökt om assistansersättning hos Försäkringskassan. Nämnden får inte vänta med sin bedömning i avvaktan på vad Försäkringskassan kommer fram till i sitt ärende, utan måste självständigt ta ställning till om den enskilde tillhör personkretsen i LSS och vilket behov av insatsen som han eller hon i så fall har. Att myndigheten gör en självständig bedömning är grundläggande för all myndighetsutövning (jfr 12 kap. 2 § regeringsformen).

När det i ett beslut om personlig assistans anges att beslutet gäller en bestämd tidsperiod så upphör beslutet att gälla när tidsperioden har löpt ut. Om nämnden bedömer att det är nödvändigt att tidsbegränsa ett beslut om rätt till en insats enligt LSS, så är det viktigt att beslutets giltighetstid anges tydligt. På så sätt ges den enskilde förutsättningar att komma in med en ny ansökan om fortsatt insats i god tid innan beslutet löper ut.

I det aktuella fallet hade beslutet bl.a. tidsbegränsats ”i avvaktan på om Försäkringskassan beviljar assistansersättning efter begäran om omprövning,

alternativt överklagan till högre instans”. Enligt min uppfattning innebar begränsningen att nämndens beslut skulle komma att upphöra i samma stund som Försäkringskassan (eller en domstol) beviljade assistansersättning. Så som beslutet är formulerat kan det inte uppfattas på något annat sätt än att beslutet skulle komma att upphöra även om den enskilde skulle beviljas assistansersättning motsvarande ett lägre antal timmar än vad nämnden beslutat om.

LSS är en rättighetslag för personer med varaktiga funktionsnedsättningar som har omfattande behov av stöd och service. Målet är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra. Insatserna ska präglas av trygghet och förutsägbarhet för den som är i behov av stöd och service enligt lagen. Om nämnden låter tidpunkten för Försäkringskassans avgörande i saken styra beslutets giltighetstid innebär det att insatsen kan upphöra eller förändras till det sämre utan någon närmare förvarning och utan att nämnden gör en självständig bedömning av om den enskilde har behov av insatsen även fortsättningsvis. En sådan ordning är inte förenlig med grundläggande krav på förutsägbarhet. Ett beslut som rör en enskilds rätt till personlig assistans enligt LSS bör enligt min mening därför inte tidsbegränsas på så sätt att det bara gäller fram till dess att Försäkringskassan fattar beslut i den enskildes ärende om assistansersättning. Inte heller bör det förekomma att beslutet tidsbegränsas på så sätt att det gäller fram till dess att Försäkringskassan beviljar assistansersättning.

I likhet med vad JO tidigare har uttalat finns det goda skäl för kommunen att – snarare än att begränsa beslutets giltighetstid – förse beslutet med ett förbehåll om att det ska omprövas t.ex. vid väsentligt ändrade förhållanden (jfr 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen [2017:900]). En sådan formulering omfattar enligt min mening även den situationen då Försäkringskassan sedermera beviljar assistansersättning. I den mån det i andra fall finns förutsättningar för nämnden att ompröva beslutet efter det att Försäkringskassan har fattat ett beslut i en fråga om assistansersättning får övervägas i varje enskilt fall. Om beslutet förses med ett omprövningsförbehåll i stället för en tidsbegränsning kommer inte nämndens beslut per automatik att upphöra när Försäkringskassan har fattat sitt beslut, och nämnden kan, som sig bör, göra en självständig bedömning av det fortsatta behovet av personlig assistans.

Avslutningsvis finner jag att nämnden förtjänar kritik för att beslutet om rätt till personlig assistans tidsbegränsades i avvaktan på Försäkringskassans beslut i ärendet om assistansersättning.

#### Ansvarsfördelningen för personlig assistans mellan en kommun och staten

Det delade huvudmannaskapet för personlig assistans innebär inte sällan att både kommunen och Försäkringskassan utreder och beslutar i fråga om samma behov när en person ansöker om assistansersättning. Den enskildes rätt till insatsen prövas därmed i två parallella processer där hans eller hennes rätt till

insatsen eller omfattningen av rätten till insatsen kan bedömas olika. Frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller insatsen personlig assistans enligt LSS diskuteras i betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88). I utredningen föreslås bl.a. att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans. Om det delade huvudmannaskapet fortfarande ska gälla finns det anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga behovet av en reglering i fråga om hur kommunens och Försäkringskassans prövningar ska förhålla sig till varandra. Jag finner därför anledning att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet) för kännedom.

#### Övrigt

Det som BB i övrigt har anfört ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag har denna dag även fattat ett beslut i JO:s ärende med dnr 2209-2018 som rör frågan om det är lämpligt att ett beslut om personlig assistans tidsbegränsas på ett sätt som innebär att beslutet upphör att gälla i samband med att Försäkringskassan fattar ett beslut om den enskildes rätt till assistansersättning.

Ärendet avslutas.