

Handläggare
Hanna Rossetti
Telefon: 08-50825911

Till
Socialnämnden
2023-12-12

Möjlighet att fatta beslut för längre tidsperioder i syfte att öka framförhållningen för brukare och utförare

Redovisning av budgetuppdrag

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner redovisningen av budgetuppdraget att i samarbete med stadsdelsnämnderna utreda om beslut kan fattas för längre tidsperioder i syfte att öka framförhållningen för brukare och utförare.

Sammanfattning

I budget 2023 fick socialnämnden i uppdrag att i samarbete med stadsdelsnämnderna utreda om beslut kan fattas för längre tidsperioder i syfte att öka framförhållningen för brukare och utförare.

Uppdraget har utretts inom ramen för arbetet med revidering av Stockholms stads riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning.

Det finns ingenting som hindrar att stadsdelsnämnderna och socialnämnden fattar längre beslut, varken juridiskt eller tekniskt. Den sammanfattande bedömningen är att det i många fall kan vara motiverat att förse ett bifallsbeslut med ändringsförbehåll och/eller tidsbegränsning. Tidsbegränsningen av beslut ska dock inte vara schablonmässig och beslut om ändringsförbehåll och/eller tidsbegränsning bör motiveras. Detta tydliggörs i förvaltningens förslag till reviderade riktlinjer.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner denna rapport som svar på budgetuppdraget.

Bakgrund

Socialnämnden ska inom ramen för budget 2023 i samarbete med stadsdelsnämnderna utreda om beslut kan fattas för längre tidsperioder i syfte att öka framförhållningen för brukare och utförare. Frågan om möjlighet att fatta beslut för längre tidsperioder har utretts inom ramen för arbetet med revidering av stadens

riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning.

Förutsättningar för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS

Justitieombudsmannen (JO) har genom åren uttalat sig om förutsättningarna att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS.¹ JO har i flera beslut pekat på vikten av kontinuitet vid beslut om insatser och har ifrågasatt en ordning där beslut om insatser alltid tidsbegränsas. JO har dock uttalat att insatser kan behöva anpassas om den enskildes behov varierar över tid. Det kan enligt JO till exempel vara till följd av förändringar av graden av funktionsnedsättning eller den enskildes tillgång till andra stödinsatser. JO har förståelse för att det kan anses 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, kontaktperson eller avlösarservice. Även beslut om personlig assistans kan behöva tidsbegränsas eller förses med förbehåll. I andra fall kan det enligt JO 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. Enligt JO bör det i varje enskilt fall övervägas om det är nödvändigt med en tidsbegränsning. Ett beslut om boende kan i vissa fall tidsbegränsas men aldrig schablonmässigt. En godtagbar motivering för tidsbegränsning enligt JO är till exempel att det är svårt att överblicka om behoven kan tillgodoses genom aktuell boendeform för all framtid. Om det inte finns något som talar för att den enskildes behov av boende kommer att förändras ska ingen tidsbegränsning göras.

JO har vidare uttalat att en nämnds överväganden avseende längden på beslutens giltighetstid bör redovisas. Om nämnden dessutom beslutar att förse beslutet med ett förbehåll bör det enligt JO framgå varför nämnden anser att detta är nödvändigt. En klagande motivering är enligt JO nödvändig för att den enskilde och andra som tar del av ett beslut ska förstå varför en myndighet anser sig ha grund för ett visst ställningstagande.

Ärendet

Beslut om bistånd och insatser till personer med funktionsnedsättning

Beslut om bistånd och insatser till personer med funktionsnedsättning fattas enligt tillämpligt lagrum i SoL och LSS.

¹ Se JO dnr 4207-2000, JO Dnr 589-2016, JO Dnr 1977-2020

Beslutet ska vara tydligt formulerat och lättförståeligt för den enskilde och/eller dennes företrädare. Det ska klart framgå vad den enskilde ansökt om och vad som beviljats respektive avslagits. Beslutet ska vara skriftligt.

Hur beslut ska dokumenteras framgår av 31 § Förvaltningslagen (FL). Av 32 § FL framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Av 5 kap. 14 § SOSFS 2014:5² framgår att dokumentationen av ett skriftligt beslut, utöver de uppgifter som anges i 31 § FL, även ska innehålla uppgifter om vilket lagrum och vilka skäl som ligger till grund för beslutet samt uppgift om beslutsfattarens befattning eller titel.

Av 37 § FL framgår att ett gynnande beslut bara får ändras till den enskildes nackdel under vissa förutsättningar. Det kan bland annat ske om det framgår av beslutet att det under vissa förutsättningar får återkallas eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Om det inte framgår av beslutet att det kan komma att ändras om det sker väsentliga förändringar i de förhållanden som legat till grund för beslutet kan nämnden inte minska eller dra in insatsen under beslutstiden.

Av Stockholms stads nuvarande riktlinjer framgår att ett beslut ska vara tydligt och begripligt för den enskilde och att det klart ska framgå för hur lång tid beslutet gäller. Vidare framgår att ett beslut ska omprövas om väsentliga förändringar i de förhållanden som legat till grund för beslutet påkallar det. Av riktlinjerna framgår vidare att beslut bör tidsbegränsas utifrån vad som är lämpligt med hänsyn till den sökta insatsen samt att det, när det gäller bostad med särskild service och daglig verksamhet, alltid ska övervägas om det är relevant med tidsbegränsning.

Paraplysystemet

I Stockholms stad används *paraplysystemet* för att registrera, dokumentera och administrera myndighetsutövning i enskilda ärenden inom socialtjänsten. Fram till och med maj 2021 var det för många insatstyper obligatoriskt att skriva in ett *till och med* – datum vid registrering av ett beslut i paraplysystemet. Enstaka insatstyper så som trygghetslarm och bostad med särskild service kunde dock registreras som ett tillsvidare-beslut. För de insatser som inte kunde registreras som ett tillsvidare-beslut fanns även en begränsning gällande antal år som ett beslut kunde gälla.

I maj 2021 ändrades regelverket i systemet. Ändringen innebär att *till och med* - datum inte längre krävs vid registrering av beslut samt att de flesta typer av beslut kan registreras för ett obegränsat antal år. Syftet med förändringen var bland annat att giltighetstiden för ett biståndsbeslut ska vara behovsstyrt.

Tillämpning i Stockholms stad

Som en del i uppdraget att utreda om beslut kan fattas för längre tidsperioder har frågan om beslutslängd diskuterats med stadsdelsnämnderna.

Individuella bedömningar görs i varje enskilt fall och frågan om beslutslängd diskuteras ofta på en gemensam ärendedragning. De flesta beslut tidsbegränsas i någon form. Generellt fattas beslut om LSS-insatser för längre tidsperioder än SoL-insatser.

Korta beslut och snabba ändringar innebär mer administration för utförarna. Samtidigt kan det finnas skäl med kortare beslut under en försöksperiod för att se om det är rätt insats för den enskilde. Oavsett beslutets längd kan insatser av olika skäl sägas upp i förtid. Det kan till exempel handla om byte av utförare eller att den enskilde inte längre vill ha insatsen. Det innebär att utförarna inte är garanterade att insatsen ska pågå en längre tidsperiod.

Synpunkter från stadens referensgrupp

Frågan om beslutslängd diskuterades på stadens referensgruppmöte för brukarorganisationer inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning. Enligt referensgruppen är upplevelsen att det är mer regel än undantag att stadsdelsnämnderna fattar beslut som gäller ett år åt gången. Vidare ansåg flera deltagare att beslut om exempelvis ledsagning/ledsagarservice bör gälla för längre tid än ett år då de flesta av alla som ansöker om insatsen har en permanent funktionsnedsättning. Mötets deltagare ansåg att det vore rimligt att beslut om insatser omfattar ett antal år. Många av deras medlemmar upplever det som jobbigt att beslutet ska omprövas varje år eftersom det skapar stor oro.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 6 december och funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 7 december.

Jämställdhetsanalys

Inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning finns en överrepresentation av pojkar och män när det gäller beviljade insatser enligt LSS. En förklaring till könsskillnaderna kan vara skillnader i förekomst av olika diagnoser vilket Socialstyrelsen

konstaterat i *lägesrapport 2022 avseende insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*.³

I staden var andelen pojkar eller män som fick stöd enligt LSS högre än andelen flickor eller kvinnor i alla åldersgrupper utom 65 år och äldre år 2022. När det gäller insatser enligt SoL är fördelningen förhållandevis jämn mellan könen men en viss skillnad finns. Något fler kvinnor än män erhöll insatser enligt SoL år 2022. Andelen kvinnor som fick stöd enligt SoL var högre i åldersgrupperna 22–29 år och 30–64 år. Skillnaden mellan könen var störst i åldersgruppen 30–64 år.

Förvaltningen bedömer att ärendet är könsneutralt i förhållande till frågan om besluts längder. Fler män än kvinnor kommer dock beröras när det gäller beslut enligt LSS samt att fler kvinnor än män berörs när det gäller beslut enligt SoL. Frågan om besluts längder regleras i stadens riktlinjer vilka innehåller anvisningar om hur stadsdelsnämnderna ska agera i individärenden. Riktlinjerna ska ge stöd och vägledning i det praktiska arbetet med att tolka lagstiftningen i de individuella bedömningar som alltid ska göras. Förslaget om besluts längder i de reviderade riktlinjerna bedöms således i sig inte ha någon påverkan på förhållandet mellan kön eller jämställdhet.

Konsekvenser för barn

Enligt artikel 3.1 i barnkonventionen "ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa". I LSS och SoL finns bestämmelser som svarar mot barnkonventionen. Barns rättigheter ska även beaktas vid handläggning av insatser till vuxna som har eller lever med barn. Att ta hänsyn till barns bästa vid handläggning av insatser till vuxna kan handla om att fundera över kompenserande åtgärder i det fall ett beslut inte är förenligt med barnets bästa. Vid en individuell bedömning av beslutets längd ska barns bästa således beaktas, det gäller oavsett om barnet påverkas direkt eller indirekt.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Syftet med uppdraget har varit att utreda om beslut kan fattas för längre tidsperioder i syfte att öka framförhållningen för brukare och utförare.

Det finns ingenting som hindrar att stadsdelsnämnderna och socialnämnden fattar längre beslut, varken juridiskt eller tekniskt. Eftersom att det kan vara svårt att ändra ett gynnande beslut trots att beslutet innehåller ett ändringsförbehåll kan det, enligt

förvaltningen, finnas skäl att tidsbegränsa beslut om bistånd och insatser. Insatser kan behöva anpassas om den enskildes behov varierar över tid, det kan exempelvis vara till följd av förändringar av graden av funktionsnedsättning eller den enskildes tillgång till andra stödinsatser. Behovet kan även variera till följd av att den enskildes livssituation förändras. Med anledning av detta föreslås inga fasta beslutslängder för olika insatser i stadens riktlinjer. En individuell bedömning behöver göras i varje enskilt fall och det måste vara upp till beslutande nämnd att göra den bedömningen. I bedömningen av om ett beslut ska tidsbegränsas samt hur långt ett beslut i sådana fall ska gälla bör den enskildes behov av kontinuitet alltid vägas in som en del i bedömningen. Förvaltningen anser att detta bör gälla oavsett om insatsen beviljas med stöd av LSS eller SoL. Många personer med funktionsnedsättning har behov av SoL-insatser under långa perioder i livet.

Förvaltningen vill tydliggöra att en eventuell tidsbegränsning av ett beslut inte ska förväxlas med handläggarens ansvar att minst en gång per år följa upp beslutet i syfte att försäkra sig om att den enskilde får sina behov tillgodosedda. Stadsdelsnämnderna behöver därför ha rutiner som säkerställer att uppföljning sker kontinuerligt oavsett beslutets längd.

Längre beslutsperioder kan enligt förvaltningen bidra till kontinuitet för enskilda brukare samt minska den enskildes oro över om beviljade insatser ska fortsätta. Längre beslut bedöms även till viss del kunna öka framförhållningen för utförarna under förutsättning att tidsbegränsade beslut följs upp och nyprövas i god tid inför att beslutet löper ut. Förvaltningen ser vidare att längre beslutsperioder till viss del även skulle kunna minska arbetsbelastningen för stadens biståndshandläggare eftersom en nyprövning av ett beslut utöver en uppföljning kräver en ny utredning och behovsbedömning samt ett nytt beslut.

Det kan i många fall vara motiverat att förse ett bifallsbeslut med ändringsförbehåll och/eller tidsbegränsning. Tidsbegränsningen av beslut ska dock inte vara schablonmässig och beslut om tidsbegränsning bör motiveras. Förvaltningens bedömning är att detta behöver tydliggöras i stadens riktlinjer. I de reviderade riktlinjerna föreslås därför följande:

- Vid beslut om insatser enligt SoL eller LSS bör beslutande nämnd alltid överväga om det finns skäl att förse beslutet med ändringsförbehåll. Om det inte framgår av beslutet att det kan komma att ändras om det sker väsentliga förändringar i de förhållanden som legat till grund för beslutet kan nämnden inte minska eller dra in insatsen under

beslutstiden. En individuell bedömning av behovet av ändringsförbehåll ska dock alltid göras.

- En eventuell tidsbegränsning av beslutet är en bedömning som ska göras med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Tidsbegränsning får aldrig vara schablonmässig.
- En eventuell tidsbegränsning ska inte förväxlas med handläggarens ansvar att minst en gång per år följa upp beslutet i syfte att försäkra sig om att den enskilde får sina behov tillgodosedda.
- Beslutande nämnd ska redovisa vilka överväganden som gjorts avseende beslutets giltighetstid.
- Om nämnden beslutar att förse ett tidsbegränsat beslut med ett förbehåll bör anledningen till detta motiveras.
- Om en tidsbegränsad insats ska fortsätta ska ett nytt beslut fattas i god tid innan den tidigare beslutsperioden har löpt ut. En insats kan endast ges den enskilde om denne begär det. Det krävs därför en ny ansökan från den enskilde innan ett nytt beslut kan fattas. Handläggaren bör därför ta kontakt med den enskilde i god tid innan beslutet löper ut och ge denne möjlighet att ansöka om insatsen på nytt.
- När nämnden beslutar om att helt avslå en ansökan om bistånd eller insats tar den inte ställning till om beslutet ska föras med ändringsförbehåll och/eller tidsbegränsning. Vid överklagande av ett avslagsbeslut behöver nämnden därför göra en bedömning av om det är motiverat med ändringsförbehåll eller tidsbegränsning, för det fall att rätten skulle bifalla den enskildes överklagande. Om det finns ett sådant behov bör nämnden, i samband med att överklagandet skickas vidare till förvaltningsrätten, yrka att domen vid eventuellt bifall ska gälla med en viss tidsbegränsning och/eller yrka att målet vid eventuellt bifall ska återförvisas till nämnden för att ta ställning till lämplig tidsbegränsning och/eller förbehåll för beslutet.
- Vid en bedömning av om den enskilde tillhör personkrets 3 kan det ibland vara svårt att bedöma hur en funktionsnedsättning kommer att utvecklas. Det är därför viktigt att det framgår av utredningen på vilket sätt den enskildes funktionsnedsättning är varaktig, eftersom det kan vara särskilt svårt att avgöra. I svårbedömda fall när det

gäller varaktigheten får man utgå från den situation som föreligger vid utredningstillfället. I sådana situationer ska det beslut som fattas vara tidsbegränsat.

- Vid beslut om bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad ska alltid övervägas om det är relevant med tidsbegränsning. Beslut som avser bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad bör som huvudregel inte tidsbegränsas, bland annat för att den enskildes behov av kontinuitet ska tillgodoses. Ett beslut om boende kan dock i vissa fall tidsbegränsas men aldrig schablonmässigt. Om beslutet inte tidsbegränsas kan det finnas skäl att förse beslutet med ett ändringsförbehåll.
- Beslut om daglig verksamhet bör tidsbegränsas på så sätt att beslutet gäller längst till och med att den enskilde uppnår normal pensionsålder. Utöver detta ska det alltid övervägas om det är relevant att sätta ett kortare beslut än så. Vid längre beslut kan det finnas skäl att förse beslutet med ett ändringsförbehåll. En individuell bedömning får göras i det enskilda fallet.
- Vid beslut om personlig assistans bör nämnden alltid överväga om det finns skäl att förse beslutet med ändringsförbehåll. Detta gäller även tidsbegränsade beslut. Om det inte framgår av beslutet att det kan komma att ändras om det sker väsentliga förändringar i de förhållanden som legat till grund för beslutet kan nämnden inte minska eller dra in insatsen under beslutstiden. En individuell bedömning ska dock alltid göras och ställningstagandet ska motiveras.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner denna rapport som svar på budgetuppdraget.

Veronica Wolgast Carstorp
Socialdirektör
Socialförvaltningen

Lina Blombergsson
Avdelningschef
Socialförvaltningen

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Veronica Wolgast Carstorp, Socialdirektör	2023-11-30
Lina Blombergsson, Avdelningschef	2023-11-30