

HFD 2016 ref. 7

En kommun har, sedan tiden för en tidsbegränsad insats enligt LSS har löpt ut, fortsatt att utföra insatsen. Detta har inte medfört att det har förelegat en rätt till insatsen som gällt tills vidare.

7 § första stycket, 9 a § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 9 februari 2016 följande dom (mål nr 5399-14).

Bakgrund

C.N. hade sedan mitten av 1990-talet insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. År 2005 beviljade Göteborgs kommun henne sådan assistans med 19 timmar per vecka. Detta beslut gällde dock längst till och med den 16 maj 2006.

Ett nytt beslut om C.N:s rätt till insatsen fattades inte förrän 2012. Under tiden fortsatte kommunen att utföra insatsen och beslutade även vid flera tillfällen om tillfälliga utökningar av den personliga assistansen. I utredningar inför vissa av dessa beslut angavs att hon var beviljad assistans med 19 timmar per vecka.

Innebörden av kommunens beslut 2012 var att C.N. inte skulle medges personlig assistans eftersom den hjälp hon behövde inte avsåg hennes grundläggande behov.

C.N. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg. Hon medgav att hon saknade behov av hjälp med sina grundläggande behov, vilket är en förutsättning för att beviljas personlig assistans. Hon anförde bl.a. att genom kommunens handlande hade beslutet från 2005 förvandlats till ett tidsobegränsat gynnande förvaltningsbeslut. Ett sådant beslut kan inte ändras till den enskildes nackdel om det inte föreligger särskilda omständigheter. Sådana omständigheter förelåg inte.

Förvaltningsrätten avlog överklagandet. Förvaltningsrätten ansåg att det förelåg ett gynnande beslut där det av hänsyn till den enskildes rättstrygghet finns mycket begränsade möjligheter till ändring. Enligt förvaltningsrätten skulle det emellertid föra alltför långt att låta ett från början felaktigt beslut stå fast med hänsyn till den enskildes trygghet.

C.N. överklagade till Kammarrätten i Göteborg som avlog hennes överklagande. Eftersom omprövningen hade skett flera år efter det att det tidigare beslutet upphört att gälla kunde enligt kammarrättens mening ändringen inte grundas på att beslutet varit tidsbegränsat. Ett återkallande av insatsen borde endast kunna

komma i fråga under de förutsättningar som gäller i övrigt för omprövning till enskilds nackdel av ett gynnande förvaltningsbeslut utan tidsbegränsning. Kammarrätten ansåg dock att kommunen haft fog för sitt beslut eftersom C.N. inte utnyttjade insatsen på ett sådant sätt som den personliga assistansen är avsedd för.

Yrkanden m.m.

C.N. fullföljer sin talan.

Göteborgs kommun bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. att det tidsbegränsade beslutet om personlig assistans inte kan anses ha övergått i ett icke tidsbegränsat sådant och att det i vart fall har funnits skäl för att ompröva beslutet eftersom C.N. inte har rätt till insatsen.

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om det föreligger en rätt till personlig assistans som gäller tills vidare när en kommun, sedan tiden för ett tidsbegränsat beslut om personlig assistans har löpt ut, har fortsatt att utföra insatsen.

Rättslig reglering

Av 7 § första stycket LSS följer att personer som tillhör lagens personkrets har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. En sådan insats är biträde av personlig assistent, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (9 § 2 LSS).

Enligt 9 a § första stycket LSS avses med personlig assistans enligt 9 § 2 personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Kommunens beslut 2005 om personlig assistans var tidsbegränsat och gällde längst till och med den 16 maj 2006. Att kommunen därefter fortsatt att utföra insatsen under flera års tid utan att fatta

något nytt beslut och dessutom tillfälligt utökat insatsen vid flera tillfällen, medför inte att C.N. inför beslutet 2012 hade en rätt till personlig assistans som gällde tills vidare. Kommunen var alltså oförhindrad att pröva hennes rätt till personlig assistans på nytt.

I målet är ostridigt att C.N. inte har behov av hjälp med sina grundläggande behov. Hon har därmed inte rätt till insatsen personlig assistans. Överklagandet ska således avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Nymansson, Rynning* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Sellin.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2013-06-03, ordförande Hasselberg):

Frågan i målet är om kommunen har haft fog för att dra in en tidigare beviljad insats enligt LSS när förmånen fortsatt att löpa under flera år trots att tidsgränsen för beslutet passerats.

Det är ostridigt att C.N. tillhör personkretsen i LSS enligt 1 § 1, men att hon saknar behov av hjälp med sina grundläggande behov. Enligt nuvarande reglering är detta en förutsättning för att beviljas insatsen personlig assistans. När hon först beviljades insatsen år 1996 fanns dock inte detta krav och därefter synes insatsen i efterföljande beslut ha förlängts per automatik utan att man närmare övervägt eller beaktat den skärpning av förutsättningarna för den aktuella insatsen som lagändringen medförde. Det senaste beslutet i frågan fattades den 16 maj 2005 och skulle upphört att gälla ett år därefter. C.N. har dock även fortsättningsvis erhållit insatsen personlig assistans och måste således anses ha haft anledning att tro att beslutet skulle gälla tills vidare. Under dessa omständigheter är möjligheten att ändra ett gynnande beslut till den enskildes nackdel av rättstrygghetsskäl mycket begränsad. Enligt praxis har sådana ändringar, förutom vid rena förbiseendefel, kunnat göras endast om beslutet försetts med återkallelseförbehåll, om tvingande säkerhetsskäl förelegat, om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten eller om någon för beslutet avgörande omständighet väsentligt förändrats. Dock har Högsta förvaltningsdomstolen ansett att ett beslut som avser ett fortlöpande bistånd enligt socialtjänstlagen kan omprövas i större utsträckning än vad som annars gäller. Skälen för omprövning kan då vara så starka att ett absolut förbud mot omprövning, exempelvis om den enskildes behov väsentligen förändras, inte bör uppställas (RÅ 2000 ref. 16). Kammarrätten i Göteborg har den 7 november 2012 avgjort ett liknande mål (mål nr 4143-12) där man kommit till slutsatsen att ett gynnande beslut om personlig assistans enligt LSS inte kunde ändras till den enskildes nackdel med hänsyn till att den enskilde kunde antas ha inrättat sig efter att ha biträde av personlig assistent i den omfattningen som insatsen

faktiskt utgått. Förutsättningarna i det målet skiljer sig dock avsevärt från förutsättningarna i aktuellt mål på så vis att det förelåg ett behov av hjälp med de grundläggande behoven, men inte i den utsträckning som krävs enligt nuvarande praxis. C.N. har aldrig behövt hjälp med de grundläggande behoven och beslutet vilar således på väsentligt felaktiga förutsättningar redan från början. Det finns dock andra insatser som hon kan ha rätt till och som fyller hennes behov av stöd och hjälp, nämnden har också beviljat henne boendestöd och ledsagarservice. Av utredningen framgår vidare att C.N. främst använder sin personliga assistans som ledsagning för att komma ut på träning och aktiviteter. Förvaltningsrätten bedömer därför att C.N. inte har något vitalt intresse av att beviljas just insatsen personlig assistans, utan att hennes behov tillgodoses genom andra härför avsedda insatser. Att i den situationen där insatsen kan komma att utgå för lång tid framöver låta ett från början felaktigt beslut stå fast med hänsyn till den enskildes trygghet för alltför långt, särskilt då en ändring inte medför någon motsvarande skada för C.N. med tanke på hur insatsen används. Mot den bakgrunden bedömer förvaltningsrätten således att kommunen har haft fog för sitt beslut att dra in C.N:s insats enligt LSS i form av personlig assistans. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2014-09-17 Ocklind, Brüsin och Nilsson):

Av utredningen i målet framgår att C.N. varit beviljad insatsen personlig assistans enligt LSS sedan juni 1996. Det senaste beslutet fattades i maj 2005 och var tidsbegränsat till ett år. Även sedan giltighetstiden för det beslutet löpt ut har hon fortsatt haft insatsen, dock utan något nytt beslut, fram till aktuell omprövning 2012.

Frågan i målet är om kommunen har haft rätt att dra in den pågående insatsen enligt LSS.

Ändring eller återkallelse av ett för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut, av annan anledning än rena förbiseendefel, anses kunna ske om beslutet har fattats med ett förbehåll om återkallelse, av tvingande säkerhetsskäl eller om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde har vilselett myndigheten. Vidare bör, enligt kammarrättens mening, ändring eller återkallelse av sådana beslut även kunna ske om den enskilde inte utnyttjar beviljad förmån på sätt som anges i beslutet och avvikelser inte är ringa eller beror av åtgärd från beslutsmyndighetens sida.

Eftersom omprövningen har skett flera år efter det att det tidigare beslutet upphört att gälla kan ändringen enligt kammarrättens mening inte grundas på att beslutet varit tidsbegränsat, utan ett återkallande av insatsen bör endast kunna komma i fråga under de förutsättningar som gäller i övrigt för omprövning till enskilds nackdel av ett gynnande förvaltningsbeslut utan tidsbegränsning.

Av rättspraxis framgår att när det gäller beslut om en fortlöpande hjälpinsats utan angiven tidsgräns kan skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om behovet väsentligen har ändrats – att ett absolut förbud mot omprövning inte borde uppställas (jfr RÅ 2000 ref. 16).

Kommunen har obesträtt uppgivit att C.N. inte utnyttjar den insats hon har varit beviljad på ett sådant sätt som den personliga assistansen är avsedd för, utan att hon främst använder den som ledsagning för att

komma till sin träning och andra aktiviteter. Det har inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta vad kommunen sagt i denna del.

Kammarrätten anser därför att kommunen haft fog för sitt beslut att dra in C.N:s personliga assistans enligt LSS. Överklagandet ska således avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.