Socialstyrelsen

Rättssäkerhet inom äldreomsorgen

Några vanliga frågor och svar om handläggning
– från ansökan till verkställighet

Rättssäkerhetsfrågor inom äldreomsorgen är viktiga!

En av Socialstyrelsens uppgifter är att ge stöd och vägleda verksamheter som bedriver äldreomsorg, såväl enskilda som kommunala. Bland annat i frågor som gäller rättssäkerhet.

I den här informationsskriften har vi samlat de vanligaste frågorna som kommer in till myndigheten gällande handläggningsprocessen, från inkommen ansökan till utredning och beslut. Informationsskriften tar även upp frågor som gäller verkställighet.

Stockholm november 2013

Erik Höglund
Avdelningschef

Innehåll

Handläggningen börjar vid en ansökan 4

En individuell behovsprövning ingår i en utredning 7

Att beslut finns är en rättssäkerhetsfråga 10

Gynnande förvaltningsbeslut får inte ändras 13

Den enskilde kan påverka verkställigheten 16

Handläggningen börjar vid en ansökan

Första steget i handläggningsprocessen är att det kommer in en ansökan. Den enskilde har rätt att ansöka om precis vad som helst som han eller hon tycker sig ha behov av. Kommunala riktlinjer får inte begränsa vad den enskilde kan ansöka om.

Vem kan ansöka om insatser?

Ansöka om hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL kan bara den enskilde själv göra eller en legal ställföreträdare. Om till exempel anhöriga, hälso- och sjukvården eller någon annan, påtalar ett hjälpbehov ska det leda till att den enskilde själv tillfrågas om han eller hon vill ansöka om insatser (jfr 11 kap. 1 § SoL). Om den enskilde inte önskar någon hjälp kan en utredning av den enskildes behov av insatser inte inledas.

Läs mer i Socialstyrelsens handbok: Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (2010) s. 93 f.

Kan god man eller förvaltare ansöka om insatser för sin huvudmans räkning?

En god man kan inte ansöka om insatser enligt SoL utan sin huvudmans samtycke. Den person som fått en god man behåller sin rättshandlingsförmåga. God man fungerar som ett biträde och ska fungera som ett stöd för sin huvudman.

En förvaltare har mandat att självständigt föra sin huvudmans talan och kan också ingå avtal för sin huvudmans räkning. Förvaltare har dock ingen befogenhet att ansöka om insatser enligt SoL mot den enskildes vilja.

Den enskilde har rätt att ansöka om precis vad som helst. Det kan till exempel vara att få hjälp att komma ut och handla eller ta en promenad med hunden.

Foto: RapidEye/iStock

Kan närstående ansöka om insatser för sina anhörigas räkning?

Anhöriga och närstående har inte rätt att ansöka om insatser för den enskildes räkning. Anhöriga och närstående har inte några rättsliga befogenheter att agera som ställföreträdare för en enskild. De kan dock fungera som stöd och hjälp vid en ansökan och under utredningstiden. Den enskilde kan utse en anhörig eller närstående till sitt ombud genom en fullmakt.

Vilka insatser kan man ansöka om?

När det gäller rätten till bistånd finns det inga begränsningar i 4 kap. 1 § SoL om vad den enskilde kan ansöka om. Det finns således inga begränsningar för vilka behov eller typer av insatser som kan komma i fråga. Oavsett vilket bistånd som den enskilde söker ska rätten till bistånd prövas enligt 4 kap. 1 § SoL.

Läs mer i Socialstyrelsens handbok: Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (2010) s. 77.

Kan kommunala riktlinjer begränsa vad den enskilde får ansöka om?

Det finns inga rättsliga möjligheter att begränsa vad den enskilde får ansöka om genom kommunala riktlinjer. Den enskilde har alltid rätt att ansöka om andra typer av insatser eller insatser i annan omfattning än de som ingår i kommunens riktlinjer och få dessa individuellt behovsprövade (prop. 2005/06:115 s. 87 f.). Därför är det viktigt att socialnämnden informerar den enskilde om att han eller hon alltid har den här rätten.

En individuell behovsprövning ingår i en utredning

Alla insatser som den enskilde ansöker om ska utredas och en individuell behovsprövning ska göras. En utredning ska dock inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ett ärende eller en viss typ av ärenden.

Hur lång tid får en utredning ta?

Socialtjänstlagen anger enbart att en utredning ska inledas men inte att den ska avslutas eller genomföras på ett visst sätt eller inom viss tid. Av 7 § förvaltningslagen, FL följer att en utredning ska genomföras ”så snabbt som möjligt” utan att säkerheten eftersätts. Att en utredning ska genomföras skyndsamt får alltså inte medföra att kraven på objektivitet, opartiskhet och allsidighet åsidosätts. Vad som menas med ”så snabbt så möjligt” kan inte anges generellt utan måste bli en bedömning i varje enskilt ärende.

I vissa ärenden kan det innebära att ett beslut behöver fattas redan samma dag som ärendet aktualiseras. Exempel på ett sådant ärende kan vara att pröva behovet av hemtjänst till en äldre person som återvänt till sitt hem efter en sjukhusvistelse.

Läs mer i Socialstyrelsens handbok: Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (2010) s. 121 f.

Får så kallad ”förenklad utredning” eller ”förenklad handläggning” tillämpas inom ramen för socialtjänstlagen?

Uttrycken ”förenklad utredning” eller ”förenklad handläggning” finns vare sig i socialtjänstlagstiftningen eller i någon annan lagstiftning. Det går därmed inte generellt att säga om en viss modell för detta är förenlig med eller uppfyller de krav som finns i lagar, förordningar och föreskrifter. Det avgörande är om de olika moment som ingår i handläggningen tillgodoser de krav som bland annat finns i:

- socialtjänstlagen,
- förvaltningslagen och
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Läs mer i Socialstyrelsens meddelandeblad: Handläggning av ärenden om hemtjänstinsatser av servicekaraktär.

Gäller skyldigheten att utreda den enskildes behov även när ansökan ”bara” avser hemtjänstinsatser av servicekaraktär, som till exempel städ, tvätt, inköp eller andra former av enklare hushållsgöromål?

Skyldigheten att göra en individuell behovsprövning gäller för samtliga insatser som den enskilde ansöker om enligt SoL oavsett karaktär. Detta förutsätter att en utredning av den enskildes behov och resurser genomförs innan något bistånd kan beviljas med stöd av 4 kap. 1 § SoL.

Att en utredning ska göras för samtliga insatser innebär dock inte att alla utredningar måste eller ska genomföras på samma sätt.

Den så kallade officialprincipen, som reglerar myndigheters utredningsskyldighet, innebär att en utredning inte ska göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ett ärende eller en viss typ av ärenden.

Läs mer i Socialstyrelsens meddelandeblad: Handläggning av ärenden om hemtjänstinsatser av servicekaraktär.

Är det tillåtet att ge bistånd enligt socialtjänstlagen med enbart ålder som grund?

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL medger inte att bistånd beviljas med enbart ålder som grund. Hjälp och stöd enligt 4 kap. 1 § SoL förutsätter att det finns individuella behov hos den sökande som behöver tillgodoses och som inte kan tillgodoses av den sökande själv eller på något annat sätt. Det betyder att beslut om bistånd ska föregås av och bygga på en individuell behovsprövning av den enskildes behov av insatser.

Detta betyder bland annat att det inte är möjligt för en kommun, att med stöd av socialtjänstlagen, exempelvis tillhandahålla olika typer av servicetjänster till samtliga invånare som fyllt 75 år.

Läs mer i Socialstyrelsens meddelandeblad: Handläggning av ärenden om hemtjänstinsatser av servicekaraktär.

Det är inte möjligt för en kommun, att med stöd av socialtjänstlagen tillhandahålla olika typer av servicetjänster till samtliga invånare som fyllt till exempel 75 år.

Foto: Squarepixels/iStock

Att beslut finns är en rättssäkerhetsfråga

Det är viktigt för den enskilde att beslut alltid fattas i biståndsärenden, oavsett om det är ett bifalls- eller avslagsbeslut. Tydliga beslut är viktiga för att den enskilde ska veta vilken hjälp som han eller hon ska få.

Finns det några insatser inom äldreomsorgen som kan ges utan några beslut?

En ansökan om insatser enligt 4 kap. 1 § SoL ska alltid leda till ett beslut, oavsett vilka insatser som den enskilde har ansökt om. Individuellt anpassade insatser som till exempel plats på särskilt boende eller korttidsboende, hemtjänst eller trygghetslarm förutsätter en individuell behovsprövning och att nämnden fattar beslut om insatserna i enlighet med 4 kap. 1 § SoL.

Det är av stor vikt för den enskildes situation och rättssäkerhet att beslut alltid fattas i biståndsärenden. Om den enskilde ska kunna överklaga ett avslagsbeslut förutsätter det att han eller hon har fått ett beslut. Att beslut fattas är också viktigt för den som ska verkställa insatserna. Beslutet utgör ett underlag för vilka insatser som ska genomföras.

Vilka uppgifter ska finnas med i ett beslut för att den enskilde ska veta vilka insatser som har beviljats?

Dokumentationen av ett beslut ska innehålla uppgifter om vad som har beslutats.

För att det inte ska råda någon tvekan om vad nämnden har beslutat i ett biståndsärende är det viktigt att det av beslutet framgår:

- vad ansökan gäller,
- om beslutet innebär bifall, delvis bifall, delvis avslag eller avslag på ansökan,
- enligt vilket lagrum beslutet fattats och
- eventuella förbehåll inklusive tidsbegränsning.

Ett beslut ska vara så tydligt utformat så att den enskilde förstår vilken hjälp han eller hon har beviljats.

Foto: Maskot

Hur detaljerat behöver ett beslut vara?

Det finns inga regler i SoL som fastställer hur detaljerat ett beslut ska vara. JO har i flera ärenden (se till exempel JO beslut 6 april 2000, dnr 699-1999 och JO 2004/05 s. 291) betonat vikten av att det tydligt framgår vad som har beslutats. Av beslutet bör det alltid framgå vad biståndsinsatsen innebär i praktiken, det vill säga en närmare beskrivning av vad insatserna innebär för den enskilde.

Beslutet ska vara så tydligt utformat att den enskilde förstår vilken hjälp han eller hon har beviljats. Men beslutet behöver också utformas så att viss flexibilitet lämnas till verkställigheten av beslutet. Detta på grund av att den äldres omvårdnadsbehov kan variera med korta mellanrum. Att beslutet ska ge utrymme för viss flexibilitet kan till exempel betyda att man i beslutet inte anger vilken tidpunkt eller vilken dag i veckan som en insats ska verkställas. Detta betyder dock inte att ett beslut inte kan innehålla närmare information om hur frekvent eller mellan vilka intervaller som en insats ska ges.

Är nämnden skyldiga att i ett beslut om plats i särskilt boende ange vilket boende som beslutet avser?

Socialnämnden har i regel ingen skyldighet att i beslutet ange specifikt vilket boende som beslutet avser. Det är först när beslutet ska verkställas som det bestäms var den enskilde ska få sin bostad. Det erbjudna boendet måste dock tillgodose den enskildes behov samt tillförsäkra denne en skälig levnadsnivå.

Gynnande förvaltningsbeslut får inte ändras

Huvudregeln är att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras eller återkallas. Om nämnden har beviljat den enskilde ett trygghetslarm är det ett gynnande beslut som inte kan ändras till den enskildes nackdel eller återkallas.

Vad är ett så kallat gynnande förvaltningsbeslut?

Inom förvaltningsrätten talas det om så kallade gynnande förvaltningsbeslut. Det är ett beslut som ger en enskild någon form av förmån. Samtliga insatser som ges med stöd av 4 kap. 1 § SoL är således gynnande beslut. Beslut om plats i särskilt boende eller korttidsboende, hemtjänst eller trygghetslarm är alla exempel på gynnande förvaltningsbeslut.

Får ett gynnande förvaltningsbeslut ändras?

Av hänsyn till den enskildes trygghet och behov av att kunna inrätta sig efter ett fattat beslut kan gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte ändras till den enskildes nackdel eller återkallas. Det innebär att beslut om exempelvis plats i särskilt boende och hemtjänst, i regel inte kan ändras eller återkallas.

När får ett gynnande förvaltningsbeslut ändras?

Huvudregeln är att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras till den enskildes nackdel eller återkallas. Undantag från huvudregeln har dock gjorts för vissa specifika situationer. Återkallelse av gynnande beslut får bland annat göras:

- om beslutet har försetts med förbehåll om återkallelse,
- om tvingande säkerhetskäl föreligger eller
- om ett beslut har fattats med ledning av vilseledande uppgifter som den enskilde har lämnat.

Läs mer i Socialstyrelsens handbok: Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (2010) s. 146 f.

Kan en insats som tidigare varit biståndsbedömd omprövas och istället ges med stöd av lagen om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen)?

Om en insats beviljats med stöd av 4 kap. 1 § SoL är det ett gynnande beslut som enligt huvudregeln inte kan ändras till den enskildes nackdel eller återkallas. Det innebär att insatsen inte kan omprövas och istället ges med stöd av befogenhetslagen, oavsett om den enskilde ges samma insatser som han eller hon ursprungligen beviljats enligt SoL.

Även om ett tidsbegränsat beslut om hemtjänstinsatser har löpt ut och nämnden istället vill ge insatserna med stöd av befogenhetslagen har den enskilde alltid rätt att begära att insatserna ska prövas och ges med stöd av SoL (prop. 2005/06:115 s. 148). Befogenhetslagen inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt SoL (1 kap. 4 § befogenhetslagen).

Läs mer i Socialstyrelsen meddelandeblad: Hemtjänst, hushållstjänster och servicetjänster utan behovsprövning.

Finns det någon möjlighet att ta bort ett trygghetslarm från en person som ”ständigt” larmar och på så sätt hindrar andra från att nå fram när de larmar?

Om nämnden beviljat den enskilde ett trygghetslarm är det ett gynnande beslut som enligt huvudregeln inte kan ändras till den enskildes nackdel eller återkallas. Det innebär att trygghetslarm i regel inte kan fråntas den enskilde, även om larmet inte används på ett ”bra” sätt.

Om ett gynnande beslut skulle kunna ändras på grund av att någon av undantagsbestämmelserna är tillämpliga är det fråga om myndighetsutövning. Det innebär att det enbart är den beslutande nämnden som kan fatta ett sådant beslut och inte utföraren som verkställer beslutet.

Ett gynnande förvaltningsbeslut får inte ändras till den enskildes nackdel eller återkallas. Detta för att den enskilde ska känna sig trygg med det beslut som har fattats.

Foto: Erik Leonsson/Maskot

Den enskilde kan påverka verkställigheten

Socialnämnden har ansvar för att ett beslut om bistånd verkställs. Den enskilde ska ha inflytande över när och hur en beslutad insats verkställs. Beslut ska verkställas omedelbart.

? När ska ett beslut om bistånd verkställas?

! Biståndsbeslut som är fattade med stöd av 4 kap. 1 § SoL ska enligt 16 kap. 3 § SoL verkställas omedelbart. Det har ingen betydelse om beslutet överklagats eller inte. Den tidsgräns om tre månader som gäller för bestämmelsen om rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut har ingenting att göra med om när beslut ska verkställas (Jfr 16 kap. 6 f § SoL). Det innebär att en kommun inte har tre månader på sig att verkställa ett beslut, utan beslut ska verkställas omedelbart.

? Vem har ansvar för att ett beslut om bistånd verkställs?

! Det är alltid den beslutande nämnden som har ansvaret för att den enskilde faktiskt får de insatser han eller hon har beviljats. Detta ansvar gäller oavsett om det nämnden själv, en annan nämnd eller en enskild verksamhet som verkställer beslutet. (Prop. 2005/06:115 s. 118).

Den enskilde ska kunna påverka när och hur beviljade insatser ges. Det kan till exempel gälla vilken tid man vill stiga upp, gå och lägga sig eller inta sina måltider.

Foto: Matton

Kan den enskilde påverka när och hur hemtjänstinsatser ges?

Av 5 kap. 5 § SoL följer att den äldre personen så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur beviljade hemtjänstinsatser ska genomföras. Det gäller såväl i ordinärt boende som i särskilt boende. (Prop. 2009/10:116 s. 98).

Får den enskilde välja i vilket särskilt boende som han eller hon vill bo i?

Av 3 kap. 5 § socialtjänstlagen, SoL framgår att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde. Bestämmelsen är ett utryck för att den enskilde ska ha ett visst inflytande över hur en beslutad insats enligt 4 kap. 1 § SoL verkställs. Den enskilde har dock ingen oinskränkt rätt att få som han eller hon vill men den enskildes önskemål om boende ska så långt som möjligt respekteras. Det erbjudna boendet måste dock alltid tillgodose den enskildes behov samt tillförsäkra denne en skälig levnadsnivå.

Har den enskilde rätt att överklaga ett beslut om ändrad verkställighet om plats i särskilt boende?

Beslut om att flytta en enskild från ett särskilt boende till ett annat utgör i regel en fråga om en ändrad verkställighet av ett biståndsbeslut, det vill säga inte en ändring av det ursprungliga beslutet. Rena verkställighetsbeslut anses i regel inte vara möjliga att överklaga.

I rättspraxis har det dock bedömts att vissa verkställighetsbeslut går att överklaga. Detta gäller för verkställighetsbeslut som innebär faktiska, självständiga och betydande konsekvenser för den som berörs av beslutet (jfr RÅ 2007 ref. 7). Ett verkställighetsbeslut som kan överklagas ska alltså innebära stora förändringar för den enskilde.

JO har konstaterat att ett beslut om ändrad verkställighet avseende bistånd i form av särskilt boende kan bli föremål för domstolsprövning. En sådan åtgärd kan inrymma moment som kan påverka den enskildes situation i flera hänseenden och därmed få sådana konsekvenser för den enskilde att han eller hon torde ha ett berättigat intresse att få åtgärden prövad av domstol (JO beslut den 30 december 2004, dnr1838-2002). Även Högsta förvaltningsdomstolen har kommit till en liknande slutsats i ett ärende som rör nämndens beslut att flytta en person från ett särskilt boende till ett annat (HFD 2012 ref. 11).

Har nämnden en skyldighet att fatta ett formellt beslut om ändrad verkställighet om plats i särskilt boende?

Den dokumentationsskyldighet som det stadgas om i 11 kap. 5 § socialtjänstlagen, SoL, gäller även för verkställighetsbeslut. Beslut om att flytta en enskild från ett särskilt boende till ett annat ska därmed dokumenteras. JO har även framhållit att ett förordnande om ändrad verkställighet – som innebär att en enskild flyttas till ett nytt särskilt boende – ska uttryckas i ett formellt beslut. Om ett sådant beslut fattas får den enskilde också en möjlighet att överklaga verkställighetsbeslutet till domstol. Det är då upp till domstolen att ta ställning till om det aktuella verkställighetsbeslutet är överklagbart eller inte (JO beslut den 30 december, dnr 1838-2002).

Är ett beslut om plats i särskilt boende att anse som verkställt i och med att den enskilde tackar nej till den erbjudna platsen?

Om behovet av insats kvarstår kan ett beslut om särskilt boende inte anses vara verkställt i och med att den enskilde tackar nej till ett erbjudet boende. Beslutet anses verkställt när den enskilde tackat ja till den erbjudna bostaden och flyttat dit. Att den enskilde tackar nej till det erbjudna boendet kan bero på att boendet inte motsvarar den enskildes önskemål eller att det inte är anpassat till den enskildes behov. Att den enskilde tackat nej till det erbjudna boendet behöver därför inte innebära att förutsättningarna för biståndsbeslutet har ändrats. Om den enskildes behov kvarstår, kvarstår även beslutet som ej verkställt. Nämnden kan därmed inte återkalla det gynnande beslutet enbart av den anledningen att den enskilde tackar nej till ett erbjudet boende.

Det kan däremot vara möjligt att den enskilde tackar nej för att behov inte längre föreligger eller om behovet tillgodoses på annat sätt. I de fallen finns det möjlighet för nämnden att avsluta ärendet. Det bör då antecknas i den enskildes journal när och av vilka skäl insatsen har avslutats (jfr 6 kap. 3 § AR SOSFS 2006:5).

Är nämnden skyldig att tillhandahålla den enskilde en ny plats på ett särskilt boende om nämnden väljer att omvandla det ursprungliga särskilda boendet till en trygghetsbostad?

Kommunen är skyldig att erbjuda den enskilde en ny plats på ett särskilt boende vid en eventuell omvandling av ett särskilt boende till ett trygghetsboende. Kommunens beslut om att omvandla ett särskilt boende till en trygghetsbostad innebär inte att den enskildes biståndsbeslut om bostad i särskilt boende upphör att gälla. När beslutet om omvandling ska genomföras är kommunen därför skyldig att säkerställa fortsatt verkställighet av biståndsbeslutet för den enskilde. Om kommunen inte gör det, så har den ändrat ett så kallat gynnande förvaltningsbeslut, det vill säga beslutet om en beviljad biståndsinsats enligt 4 kap. 1 § SoL.

Läs mer i Socialstyrelsens meddelandeblad: Kommunens ansvar för enskilda vid omvandling av särskilda boenden för äldre till trygghetsbostäder.

Rättssäkerhet inom äldreomsorgen
(artikelnr 2013-10-21) kan beställas från
Socialstyrelsens publikationsservice.
www.socialstyrelsen.se/publikationer
E-post: publikationsservice@socialstyrelsen.se
Fax: 035-19 75 29

Grafisk form: Yra

Publikationen kan även laddas ner från
www.socialstyrelsen.se

Socialstyrelsen