

Nämnden för funktionsstöds riktlinje för återkallelseförbehåll i myndighetsbeslut

Reglerande styrande dokument

Policy
► **Riktlinje**
Regel
Anvisning
Rutin
Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem



Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.

Styrande dokument			
Kommunala föreskrifter		Planerande och reglerande styrande dokument	
Normgivning mot enskild	Riktade styrande dokument	Planerande styrande dokument	Reglerande styrande dokument

Beslutad av: Nämnden för funktionsstöd	Gäller för: Förvaltningen för funktionsstöd	Diarienummer: N161-2678/23	Datum och paragraf för beslutet: [Text]
Dokumentsort: Riktlinje	Giltighetstid: Tills vidare	Senast reviderad: [Datum]	Dokumentansvarig: Avdelningschef Myndighet och socialpsykiatri

Innehåll

Inledning	4
Syftet med denna riktlinje.....	4
Vem omfattas av riktlinjen	4
Bakgrund	4
Lagbestämmelser	4
Koppling till andra styrande dokument	4
Stödjande dokument	4
Vägledning och avsteg.....	4
Stödjande dokument	5
Riktlinje	6
Inledning	6
Återkallelseförbehålls utformning.....	6
Typer av återkallelseförbehåll.....	7
Handläggning av beslut om återkallelse	7
Den enskildes situation har förändrats	7
Den enskilde tackar nej till erbjuden verkställighet	8
Den enskilde tillgodogör sig inte insatsen	9

Inledning

Syftet med denna riktlinje

Syftet med riktlinjen är att skapa förutsebarhet för de enskilda som får beslut om insatser som förenas med ett återkallelseförbehåll. Syftet är vidare att skapa förutsättningar för likabehandling inom förvaltningen.

Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller tills vidare för samtliga beslut om insatser till enskilda som fattas av nämnden för funktionsstöd, antingen direkt eller genom delegation.

Bakgrund

I syfte att snabbare kunna verkställa beslut har förvaltningen utrett möjligheten att införa återkallelseförbehåll då brukare tackar nej till erbjuden insats till nämnden. Under sommaren 2023 beslutade förvaltningsdirektör att låta ta fram förslag på en riktlinje för återkallelseförbehåll. Riktlinjen har tagits fram av förvaltningens jurister och avstämningar har skett med representanter från avdelning myndighet och socialpsykiatri och avdelning kvalitet och utveckling. Innan förslag på riktlinje togs fram genomfördes avstämningar med representanter från förvaltningens samtliga avdelningar för att kartlägga vilket behov som finns i verksamheten.

Lagbestämmelser

37 § Förvaltningslagen (2017:900)

Koppling till andra styrande dokument

- Göteborgs stads riktlinje för individuellt stöd för personer med funktionsnedsättning

Stödjande dokument

- Göteborgs Stads handbok för handläggning av individuellt stöd enligt LSS och SoL till personer med funktionsnedsättning

Vägledning och avsteg

Återkallelseförbehåll ska endast användas om det bedöms lämpligt i det enskilda ärendet och det är alltid en individuell bedömning som görs av ansvarig beslutsfattare. Om ett återkallelseförbehåll ska användas så ska det följa denna riktlinje. I undantagsfall får andra återkallelseförbehåll än de som ställs upp i denna riktlinje användas om det bedöms

nödvändigt i det enskilda ärendet. Ett sådant återkallelseförbehåll ska då uppfylla rimliga krav på förutsebarhet och vara förenligt med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Stödjande dokument

Förvaltningen för funktionsstöd ansvarar för att ta fram stödjande dokument som beslutas på tjänstemannanivå.

Riktlinje

Inledning

För att ett gynnande beslut ska få ändras till den enskildes nackdel måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. Enligt 37 § förvaltningslagen (2017:900) får gynnande beslut bara ändras till den enskildes nackdel av tvingande säkerhetsskäl, om de har baserats på felaktiga uppgifter från den enskilde eller om beslutet har försetts med återkallelseförbehåll. Om de förutsättningarna inte är uppfyllda får ett gynnande beslut inte ändras till den enskildes nackdel. Det innebär en begränsning av kommunens handlingsutrymme, som har motiverats av att den enskilde ska kunna räkna med att beslutet gäller och har rätt att inrätta sitt handlande därefter. Beslut att bevilja insatser enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), LSS, och Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är gynnande beslut för enskilda, även i de fall då ansökan endast beviljas delvis där begränsningen gäller för den gynnande delen av beslutet.

Denna riktlinje behandlar endast frågan om återkallelseförbehåll, ledning för tillämpning av de andra grunderna för återkallelse kan sökas i gällande rätt. Terminologin kring återkallelseförbehåll varierar och det kallas ibland omprövningsförbehåll. Eftersom återkallelseförbehåll är den term som används i juridisk litteratur är det den term som används i denna riktlinje. Något särskiljande är inte avsett utan riktlinjen är tillämplig oavsett om det kallas återkallelseförbehåll eller omprövningsförbehåll. Samtliga återkallelseförbehåll ska följa denna riktlinje.

Återkallelseförbehåll fungerar på så sätt att insats- eller biståndsbeslutet förses med ett eller flera återkallelseförbehåll. Ett beslut kan inte förses med ett återkallelseförbehåll i efterhand, det skulle i sig vara en ändring av ett gynnande beslut.

Om förutsättningarna som anges i återkallelseförbehållet vid en senare tidpunkt uppfylls kan kommunen fatta ett beslut om att återkalla det tidigare insats-/biståndsbeslutet. Genom återkallelseförbehållet blir återkallelsen av det gynnande beslutet tillåten.

Återkallelseförbehållets utformning

Justitieombudsmannen (JO) har betonat att det är av vikt att återkallelseförbehåll är tydligt uttryckta i beslutet.¹ Det finns vidare flera avgöranden från de förvaltningsrättsliga domstolarna där ändring eller återkallelse av gynnande beslut har förklarats vara felaktiga med hänvisning till att uttryckligt återkallelseförbehåll saknas eller att förbehållet är för allmänt hållet.²

Återkallelseförbehållet måste vidare utformas så att det uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenligt med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet. Det spelar ingen roll vilken lagstiftning som har legat till grund för beslutet utan kraven gäller för samtliga gynnande beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild.

¹ JO 2005/06 s. 287

² Se bl.a. HFD 2021 ref 12 och Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 1999-19

Eftersom utgångspunkten för beslut enligt LSS är att de inte ska vara tidsbegränsade finns det ofta skäl att förena besluten med ett återkallelseförbehåll. Även för beslut som är begränsade i tid finns det ofta anledning att använda sig av ett återkallelseförbehåll då situationen kan förändras under beslutstiden.

Återkallelseförbehåll bör dock inte användas på korta beslut. Någon nedre tidsgräns finns inte men JO har i ett ärende bedömt att återkallelseförbehåll inte borde ha använts i ett beslut som endast sträckte sig fem månader då det var för kort tid för att någon förändring skulle kunna förväntas inträffa.³

Typer av återkallelseförbehåll

Nämnden för funktionsstöd använder tre olika återkallelseförbehåll:

- Beslutet kan återkallas om din situation förändras på ett sådant sätt att rätt till insatsen kan ifrågasättas.
- Beslutet kan återkallas om du tackar nej till erbjuden verkställighet tre gånger.
- Beslutet kan återkallas om du inte tillgodogör dig insatsen.

Vilket eller vilka återkallelseförbehåll som ska infogas i beslutet om insats avgörs av beslutsfattaren efter en individuell bedömning i aktuellt ärende.

Om en insats beviljas i väntan på verkställighet av annan insats kan det i återkallelseförbehållet läggas till en mening om att återkallelse kan ske då det andra beslutet verkställs. Det är till exempel aktuellt då korttidsboende beviljas i väntan på att beslut om bostad med särskild service ska verkställas.

Handläggning av beslut om återkallelse

Om något av återkallelseförbehållen aktualiseras ska en utredning inledas och relevanta lagregler för handläggning av ärenden ska följas. När utredningen slutförs ska ett beslut fattas och skickas till den enskilde. Den rättsliga grunden för beslutet om återkallelse är då 37 § andra stycket första punkten förvaltningslagen. Om beslutet innebär en ändring av insatsen till nackdel för den enskilde ska beslutet innehålla en överklagandehänvisning. Det gäller även om den enskilde har uppgett att hen godtar förändringen.

Den enskildes situation har förändrats

Återkallelseförbehållet att om den enskildes situation förändras på ett sådant sätt att rätt till insatsen kan ifrågasättas är det som är vanligast förekommande i nämndens beslut om insats.

Det är viktigt att det verkligen är förändringar av situationen som avses, vilket gör att sådant som var känt vid tiden för beslutet inte kan åberopas som stöd för en omprövning. Att en enskilds situation har förändrats kan komma till nämndens kännedom på många olika sätt och en utredning ska inledas om det inte är tydligt att förändringen inte kan ligga till grund för en ändring av beslutet.

³ JO 589-2016 ”Töreboda-fallet”. Allvarlig kritik riktades mot nämnden för att ha förenat ett kort beslut om personlig assistans med flera återkallelseförbehåll.

Återkallelseförbehållet är relevant för samtliga insatser men det ska övervägas om det är lämpligt att ta med i beslut som sträcker sig mindre än ett år fram i tiden. Det eftersom situationen sällan kan förväntas förändras under en kortare tid. Det är alltid en individuell bedömning av om återkallelseförbehållet ska tas med i beslutet och om ett beslut ska återkallas och hänsyn ska tas till samtliga relevanta omständigheter.

Den enskilde tackar nej till erbjuden verkställighet

Återkallelseförbehållet innebär att den enskilde erbjuds verkställighet av insatsen och om hen tackar nej till verkställighet upprepade gånger så kan insatsen återkallas.

För att tillförsäkra den enskilde valfrihet ska hen få tre erbjudanden innan prövning om återkallelse inleds. Den erbjudna verkställigheten ska vara adekvat i förhållande till den enskildes behov och individuella förutsättningar. De individuella förutsättningarna ska klarläggas i samband med att insatsen beviljas. Vilka individuella förutsättningar som är relevanta i förhållande till verkställigheten varierar mellan insatserna.

Insatser enligt LSS ska som huvudregel verkställas i den kommun som har beslutat om insatsen och nämnden för funktionsstöd tillämpar detta synsätt även på insatser enligt SoL. Därför räknas ett nekande från den enskilde till ett erbjudande om verkställighet utanför Göteborgs kommun som huvudregel inte med i de tre erbjudanden som krävs för att återkallelseförbehållet ska kunna tillämpas. Undantaget är att den enskilde uttryckligen önskar, eller har ansökt om, verkställighet utanför kommunens gränser. I så fall kan erbjudanden utanför kommunen räknas med.

Bedömningen av om erbjuden verkställighet är adekvat och ska räknas med är alltid individuell och avgörs av den som ska besluta om eventuell återkallelse av insatsen efter att frågan om eventuell återkallelse har aktualiserats. Om det är utskottet som beslutar om insatsen är det enhetschef som bedömer om utredning om återkallelse ska inledas.

Vid bedömningen av om ifall tre adekvata erbjudanden har lämnats ska samtliga lämnade erbjudanden ingå. Det innebär att det kan gå lång tid mellan erbjudanden och att det kan ha lämnats erbjudanden som inte ska räknas med mellan de tillfällen som räknas med.

Utifrån att vissa insatser ger den enskilde rätt att välja utförare så kan detta återkallelseförbehåll inte användas för samtliga insatser. De insatser där återkallelseförbehållet bedöms vara mest relevant är insatser där det idag i viss uträkning förekommer att brukare tackar nej till adekvata erbjudanden om verkställighet. För en del andra insatser bedöms förbehållet vara mindre relevant. Det gäller insatser där det inte finns möjlighet att välja utförare och situationen därmed inte bör uppstå eller där en utökad valmöjlighet är lämplig utifrån att insatsen är beroende av personkemi mellan utförare och brukare.

Återkallelseförbehållet är mest relevant för följande insatser:

- Bostad med särskild service för barn, samtliga varianter, 9 § 8 pt. LSS
- Annat boende för barn och unga, 4 kap. 1 § SoL
- Bostad med särskild service för vuxna, samtliga varianter, 9 § 9 pt. LSS eller 4 kap. 1 § SoL

- Ledsagarservice, 9 § 3 pt. LSS eller 4 kap. 1 § SoL
- Avlösarservice, 9 § 5 pt. LSS eller 4 kap. 1 § SoL
- Korttidsvistelse, 9 § 6 pt. LSS
- Korttidsboende, 4 kap. 1 § SoL

Återkallelseförbehållet är mindre relevant men kan användas för följande insatser:

- Kontaktperson, 9 § 4 pt. LSS eller 4 kap. 1 § SoL
- Korttidsstillsyn, 9 § 7 pt. LSS eller 4 kap. 1 § SoL
- Boendestöd, 4 kap. 1 § SoL
- Daglig sysselsättning, 4 kap. 1 § SoL

Återkallelseförbehållet ska inte användas för följande insatser:

- Personlig assistans, 9 § 2 pt. LSS
- Daglig verksamhet, 9 § 10 pt. LSS
- Hemtjänst, alla varianter, 4 kap. 1 § SoL

Att återkallelseförbehållet inte kan användas för de sistnämnda kommer sig av att den enskilde har rätt att välja utförare av personlig assistans. Gällande hemtjänst och daglig verksamhet har kommunen avtal enligt lagen om valfrihetssystem, LOV, (2008:962) som utgår från den enskildes valfrihet.

Det är alltid en individuell bedömning av om återkallelseförbehållet ska tas med i beslutet och om ett beslut ska återkallas och hänsyn ska tas till samtliga relevanta omständigheter.

Den enskilde tillgodosör sig inte insatsen

Återkallelseförbehållet syftar till situationer där den enskilde inte tar emot det stöd som insatsen syftar till att ge. Det kan till exempel röra sig om att där den enskilde bor i en bostad med särskild service men inte vistas i boendet eller vistas där men inte tar emot något stöd från personalen. Det kan vidare vara situationer där den enskilde inte deltar i sin dagliga verksamhet eller avböjer eller avbocar den största majoriteten av erbjudna tillfällen boendestöd, hemtjänst, kontaktpersonsträffar eller liknande insatser. En förutsättning för att beslutet ska kunna återkallas är att det tydligt har dokumenterats hur verksamheten har försökt att motivera den enskilde till att ta emot stödet, vilka insatser och kontakter som vidtagits och den enskildes svar på dessa.

Det måste vara tydligt att det är på grund av den enskilde som insatsen inte har kunnat verkställas. Det behöver ha pågått under en längre tid och där det inte finns tecken på att möjligheterna att verkställa insatsen kommer att förbättras.

Återkallelseförbehållet handlar inte om situationer där det finns brister i förväntad utveckling eller där den enskilde inte följer sin genomförandeplan eller liknande.

Återkallelseförbehållet är relevant för samtliga insatser.

Det är alltid en individuell bedömning av om återkallelseförbehållet ska tas med i beslutet och om ett beslut ska återkallas och hänsyn ska tas till samtliga relevanta omständigheter.