

Handläggare
Maria Nilsson
Sarah Chaara

Till
Skärholmens stadsdelsnämnd
2019-05-23

Skärholmens stadsdelsförvaltning ges i uppdrag att göra en analys av domar som gått förvaltningen för och emot i förvaltningsdomstolarna

Förslag till beslut

Skärholmens stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens svar på skrivelsen.

Sammanfattning

På stadsdelsnämndens sammanträde den 28 februari gav Skärholmens stadsdelsnämnd förvaltningen följande uppdrag:

”För att kunna dra lärdom av domar i förvaltningsdomstolarna som gått förvaltningen för och emot vill vi uppdra åt förvaltningen att göra en analys av dessa domar.”

Förvaltningen inleder med en kort bakgrund till insatserna och på vilken grund de beviljas. Därefter följer en analys av de domar som inkommit under perioden 2016 till 2018. Slutligen görs en analys av vikten av att ta hjälp av domstolarna för stöd och vägledning i att fatta rättssäkra beslut.

Ärendets beredning

Ärendet är berett inom staben och avdelningen för socialtjänst och fritid.

Ärendet

På stadsdelsnämndens sammanträde den 28 februari gav Skärholmens stadsdelsnämnd förvaltningen följande uppdrag:

”För att kunna dra lärdom av domar i förvaltningsdomstolarna som gått förvaltningen för och emot vill vi uppdra åt förvaltningen att göra en analys av dessa domar.”

I samråd med författarna till skrivelsen begränsades analysen till att gälla domar gällande lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Vidare begränsades analysen till att omfatta åren 2016-2018.

Synpunkter och förslag

Förvaltningens uppdrag i skrivelsen är att göra en analys av domar för att kunna dra lärdom av dessa.

Förvaltningen inleder med en kort bakgrund till insatserna och på vilken grund de beviljas. Därefter följer en analys av de domar som inkommit under perioden 2016 till 2018. Slutligen görs en analys av vikten av att ta hjälp av domstolarna för stöd och vägledning i att fatta rättssäkra beslut.

Enligt LSS går det att ansöka om följande insatser under förutsättning att du tillhör personkretsen för LSS. Den definieras i 1 § 1-3 st LSS. Insatserna är följande:

- 9 § 2: personlig assistans
- 9 § 3: ledsagarservice
- 9 § 4: kontaktperson
- 9 § 5: avlösarservice i hemmet
- 9 § 6: korttidsvistelse utanför det egna hemmet
- 9 § 7: korttidstillsyn för skolungdom över 12 år
- 9 § 8: bostad med särskild service för barn
- 9 § 9: bostad med särskild service för vuxna
- 9 § 10: daglig verksamhet

När förvaltningen ska fatta beslut om en sökt LSS-insats tar förvaltningen ställning till om de specifika kriterierna som finns uppställda i lagen är uppfyllda eller inte. Förutom lagtext och riktlinjer tar handläggaren stöd i förarbeten, prejudikat och rättspraxis.

Prejudikat är vägledande domar från högsta instanser inom respektive gren i rättsväsendet, alltså Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen. Dessa domstolar har gemensamt att deras domar inte kan överklagas och avgörandena är alltid slutliga till skillnad från en dom från exempelvis förvaltningsrätten. Dessa domstolar har inte bara till uppgift att avgöra mål, utan också att vägleda andra i liknande fall. En dom från Högsta förvaltningsdomstolen är prejudicerande – vid myndighetsutövning ska dessa domar alltid beaktas, även om utslaget medför en kursändring jämfört med tidigare arbetssätt och även om domens innebörd inte framgår av lagtexten.

Praxis är ett samlingsbegrepp för domstolars avgöranden och kommer att användas fortsättningsvis i det här tjänsteutlåtandet. När praxis ändras, ändras även grunderna för förvaltningens beslut. Ett

exempel på när praxis ändrats på ett för den enskilde genomgripande sätt är när Högsta förvaltningsdomstolen år 2011 fattade beslut om att utlandsresor inte ska omfattas av insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3. Stockholms stads interna riktlinjer ändrades i enlighet med domen och nu beviljar Stockholms stad inte ledsagning för utlandsresor.

Förvaltningen har gått igenom de avslagsbeslut och domar som fattats med stöd av LSS under den aktuella tidsperioden.

Fattade avslagsbeslut 2016										
	9§2	9§3	9§4	9§5	9§6	9§7	9§8	9§9	9§10	Totalt
Antal beslut	20	23	10	10	7	2	0	10	3	85

Inkomna domar 2016										
	9§2	9§3	9§4	9§5	9§6	9§7	9§8	9§9	9§10	
Överklagandet avslogs	1	1			2					
Överklagandet bifölls	1									
Ärendet återförvisades		2	1							
KR meddelade inte prövningstillstånd	2	1								

Fattade avslagsbeslut 2017										
	9§2	9§3	9§4	9§5	9§6	9§7	9§8	9§9	9§10	Totalt
Antal beslut	38	45	17	27	12	1	1	14	6	161

Inkomna domar 2017										
	9§2	9§3	9§4	9§5	9§6	9§7	9§8	9§9	9§10	
Överklagandet avslogs	5	8			1					
Överklagandet bifölls										
Ärendet återförvisades	1									
KR meddelade inte prövningstillstånd										
KR meddelade prövningstillstånd	1									
Överklagandet avvisades										1

Skärholmens stadsdelsförvaltning
 Avdelning för socialtjänst och fritid

Bodholmsplan 2, 127 26 Skärholmen
 Box 503
 127 26 Skärholmen
 Växel 08-508 24 000
 Fax
 skarholmen@stockholm.se
 stockholm.se

Fattade avslagsbeslut 2018										
	9§2	9§3	9§4	9§5	9§6	9§7	9§8	9§9	9§10	Totalt
Antal beslut	44	36	15	23	13	1	2	8	5	147

Inkomna domar 2018									
	9§2	9§3	9§4	9§5	9§6	9§7	9§8	9§9	9§10
Överklagandet avsågs	8	1	2	5				2	
Överklagandet bifölls	2	2		1					
Ärendet återförvisades	2								
KR meddelade inte prövningstillstånd	1								
KR meddelade prövningstillstånd									
Överklagandet avvisades		1							

Förvaltningen noterar att antalet ärenden som avslagits ökade markant mellan åren 2016 och 2017, för att sedan ligga på en förhållandevis jämn nivå 2017 och 2018. En sannolik förklaring till att antalet avslag ökade mellan 2016 och 2017 är att beställarenheten omsorg om äldre skärpt sina rutiner vad gäller registrering av delavslag efter 2016. Ett beslut som innebär ett delvis bifall innebär ju också ett delvis avslag – alltså måste beslutet registreras två gånger i samma system för att siffrorna ska bli rättvisande. Under 2016 uppmärksammade förvaltningen att delavslagen enbart registrerades en gång i systemet, och införde nya rutiner för registrering av delavslag.

Vid en genomgång av avslagsbesluten under hela perioden 2016-2018 kan förvaltningen se att den främsta orsaken till överklagan är just delavslag: den enskilde beviljas den sökta insatsen, men i mindre omfattning än den sökta. Det gäller samtliga insatser enligt LSS. Vid en genomgång av domarna kan förvaltningen konstatera att domstolarna i de allra flesta fall avslår den enskildes överklagan. I de fall domstolen bifaller överklagan gäller det ofta ansökan om utökade timmar.

Två typer av insatser överklagas särskilt och ofta av samma person vid varje ny- eller omprövning av dennes beslut: personlig assistans och ledsagning. Det är även i dessa två insatstyper förvaltningen fattat flest avslagsbeslut. Vid en genomgång av avslagsbesluten i dessa två kategorier noterar förvaltningen att även här är den främsta orsaken till överklagan att förvaltningen beviljat insatsen i mindre omfattning än den sökta. Även vad gäller dessa insatstyper står sig ofta förvaltningens beslut. Dock noterar förvaltningen att ärenden gällande personlig assistans återförvisas i högre grad än

övriga insatstyper. Anledningen till en återförvisning är då nästan alltid att rätten anser att förvaltningen behöver utreda behoven ytterligare.

Det är få överklaganden som rör insatsen kontaktperson enligt 9 § 4. I de domar som inkommit till förvaltningen har förvaltningens beslut stått sig, med undantag för ett beslut som återförvisades för vidare utredning.

Vad gäller insatserna bostad med särskild service enligt 9 § 8 och 9 § 9 noterar förvaltningen att inga domar inkom under 2016 eller 2017. Under 2018 inkom två domar gällande bostad med särskild service för vuxna, i båda fallen avslogs överklagandena.

Insatsen daglig verksamhet enligt 9 § 10 är enligt förvaltningens analys inte något som varken avslås eller överklagas i någon större omfattning.

Avslutningsvis vill förvaltningen belysa ett dilemma. I Skärholmens delegationsordning står följande angående överklagan av beslut:

1.14 Överklaga och yrka om inhibition samt, när så behövs, begära prövningstillstånd när överinstans ändrat nämndens beslut i enskilt ärende enligt SoL, LVU, LVM, LSS, alkohollagen och lag om riksfärdtjänst, när beslut ursprungligen är fattat av:	
- Tjänsteman eller sociala delegationen	Sociala delegationen
- Stadsdelsnämnden	Stadsdelsnämnden

Förvaltningens arbetssätt är följsamhet mot lagar, prejudikat och praxis. När ett ärende går oss emot i första instans vill förvaltningen ha stöd och vägledning i nästa instans. Då Skärholmens sociala delegation i alla fall sedan 2016 avslagit varje försök från förvaltningens sida att söka prövningstillstånd, medför det att förvaltningens handläggare i dagsläget inte kan få något stöd eller vägledning från kammarrätt i sina bedömningar av ansökningar enligt LSS.

Som exempel kan nämnas ett ärende om personlig assistans som avgjordes 2018. Vid en nyprövning av insatsen fattade förvaltningen beslut om att avslå insatsen. Den enskilde överklagade till förvaltningsrätten. Förvaltningen ville att Kammarrätten skulle ta ställning och skrev ett ärende till sociala delegationen om att få begära prövningstillstånd. Ärendet avslogs av sociala delegationen och ingen prövning i högre instans kunde komma till stånd. Förvaltningen gör analysen att följsamhet mot lag och praxis blir godtycklig när enbart den enskilde ges möjlighet att se huruvida den egna inställningen står sig i högre instans. Dessutom kan detta arbetssätt leda till att Skärholmens invånare inte behandlas lika.

Förvaltningen ser nu ett ökat antal ansökningar om personlig assistans. Då dessa ofta är omfattande insatser är det av största vikt att rätt insats ges till rätt person. Därför föreslår förvaltningen att förvaltningen ges möjlighet att söka stöd och vägledning i högre instans.

Jämställdhet

Förvaltningen konstaterar att män och kvinnor överklagar sina beslut i ungefär lika hög utsträckning. Förvaltningen kan inte se några särskilda mönster ur ett könsperspektiv. Underlaget bedöms även vara för litet för att göra en rättvisande jämställdhetsanalys.

Britt Karlsson
T.f. stadsdelsdirektör

Anna Mattsson
Avdelningschef

Bilagor

1. Skrivelsen

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Britt Karlsson, T.f. stadsdelsdirektör	2019-05-09
Anna Mattsson, Avdelningschef	2019-05-09