



Länsförbundet
FUB
i Stockholms län

För barn, unga och vuxna
med utvecklingsstörning

Rapport 2, 2012

Om Kontaktperson och Ledsagarservice i Förvaltningsrätten

Vem får rätt i mål om LSS?

Inledning

Länsförbundet FUB har genomfört en analys av hur utfallet av domar år 2011 i alla Sveriges förvaltningsrätter sett ut för insatsen Ledsagning och Kontaktperson enligt LSS.

Under förra året släppte vi rapporten LSS och Rätten – att leva som andra? Där gjorde vi en analys av domar i Kammarrätterna. Vi såg att det var svårt för den enskilde att få rätt mot kommunen. Endast 28 % av de klagande personerna fick rätt mot kommunen. För insatsen personlig assistans så fick den enskilde rätt i 41 % av målen, en slutsats vi drog var att det berodde på att de flesta hade juristhjälp.

Som en uppföljning till den tidigare rapporten så har vi studerat domar i Förvaltningsrätten.

Sammanfattning

Utfall av domar om Kontaktperson (142st):

18 % för den enskilde och 82 % för kommunen.

Utfall av domar om Ledsagning (175st):

24 % för den enskilde och 76 % för kommunen.

Utfall av domar för båda insatserna (317st):

21% för den enskilde och 79 % för kommunen.

Noterbart:

Det råder stora skillnader i vilken utsträckning den enskilde får rätt beroende på vilken förvaltningsrätt som dömer. I Malmö så får den enskilde rätt i 47 % av målen, i Karlstad är det 34 %, i Stockholm är det 8 % och Göteborg 11 %. I tre förvaltningsrätter har den enskilde inte fått rätt någon gång.

Metod

Vi har använt JP-infonets LSS-tjänst som samlar alla domar om LSS i förvaltningsrätten. Vi har rensat statistiken från domar som rör personkretsbedömningar, detta var frekvent vad gäller insatsen Ledsagarservice men inte vanligt för insatsen Kontaktperson. Vi har också rensat statistiken från oklara utfall så som delvisa bifall och vi har uteslutit domar som rör flera insatser samtidigt. Domarna är alla från år 2011.

Tabeller

Vi börjar med att redovisa tabeller på utfallet av domarna. Vi redovisar resultatet per förvaltningsrätt samt vilket utfall domen hade, vann kommunen eller den enskilde?

Domar, insatsen Kontaktperson enligt LSS

Förvaltningsrätt	Den enskilde	Kommunen	Summa
Falun	0	2	2
Göteborg	1	12	13
Härnösand	1	3	4
Jönköping	1	7	8
Karlstad	11	22	33
Linköping	0	10	10
Luleå	0	7	7
Malmö	8	4	12
Stockholm	2	28	30
Umeå	0	4	4
Uppsala	0	10	10
Växjö	1	8	9
Summa	25	117	142

Procentuell fördelning, **18 % för den enskilde** och **82 % för kommunen** när det gäller insatsen kontaktperson.

Domar, insatsen Ledsagarservice enligt LSS

Förvaltnings- rätt	Den enskilde	Kommunen	Summa
Falun	0	1	1
Göteborg	3	20	23
Härnösand	2	6	8
Jönköping	2	15	17
Karlstad	14	26	40
Linköping	0	1	1
Luleå	2	4	6
Malmö	10	16	26
Piteå	0	1	1
Stockholm	3	30	33
Umeå	1	2	3
Uppsala	5	5	10
Växjö	0	6	6
Summa	42	133	175

Procentuell fördelning, **24 % för den enskilde** och **76 % för kommunen** när det gäller insatsen ledsagning.

Domar, insatserna Kontaktperson och Ledsagarservice enligt LSS

Förvaltningsrätt	Den enskilde	Kommunen	Summa
Falun	0	3	3
Göteborg	4	32	36
Härnösand	3	9	12
Jönköping	3	22	25
Karlstad	25	48	73
Linköping	0	11	11
Luleå	2	11	13
Malmö	18	20	38
Piteå	0	1	1
Stockholm	5	58	63
Umeå	1	6	7
Uppsala	5	15	20
Växjö	1	14	15
Summa	67	250	317

Procentuell fördelning, **21 % för den enskilde** och **79 % för kommunen** när det gäller båda insatserna.

Procentuell fördelning hur utfallet är för den enskilde i varje rätt.

Förvaltningsrätt	För de enskilde i procent	Antal domar totalt
Falun	0	3
Göteborg	11	36
Härnösand	25	12
Jönköping	12	25
Karlstad	34	73
Linköping	0	11
Luleå	15	13
Malmö	47	38
Piteå	0	1
Stockholm	8	63
Umeå	14	7
Uppsala	25	20
Växjö	7	15

Medianvärdet i procent är på **12 procent** och medelvärdet på **15 procent**.

Tydliggörande exempel

Vi noterade snabbt i vårt statistiska material de stora skillnaderna i utfallen för de olika Förvaltningsrätterna. Malmö är den förvaltningsrätt där den enskilde har störst möjlighet att vinna, nära vartannat mål. I flera av förvaltningsrätterna får den enskilde inte rätt någon gång. Bara i 1 av 5 mål vinner den enskilde, sett över hela landet.

Varför skiljer det sig mellan de olika förvaltningsrätterna?

En trolig förklaring är hur man tolkar LSS. Vi jämförde domar om Kontaktpersoner i Malmö och i Linköping. Vi kunde se att rätternas olika tolkningar av lagstiftningen hade betydelse. Nedan är en jämförelse mellan två domar.

Malmö: En man har insatsen boende och daglig verksamhet enligt LSS. Han har tät kontakt med sina föräldrar. Boendets personal har möjlighet att göra en enskild aktivitet i veckan med honom. Han tar sig ut på egen hand på exempelvis promenader. Han har dock ingen kontakt med de övriga på boendet och inga vänner utöver det.

Kommunen menar att han inte har rätt till Kontaktperson eftersom han har god kontakt med familjen och får hjälp av personalen.

Mannen menar att han behöver en kompis. En manlig kontakt vid sidan om sin pappa.

Förvaltningsrätten i Malmö konstaterar att han inte har behov av hjälp till fritidsaktiviteter. Men däremot anser de att han har behov av en kontaktperson, de skriver så här:

Med hänsyn till att mannen inte har några vänner på sin fritid och inte har något gemensamt med de övriga fyra boende i gruppboenden, anser förvaltningsrätten att han, i den jämförelse som ska göras med icke-funktionshindrade i samma ålder, är i behov av socialt stöd av en medmänniska.

Mannen får bifall till sin överklagan och rätt till kontaktperson.

Linköping: En kvinna har insatsen boende och daglig verksamhet enligt LSS. Hon har ingen omfattande kontakt med anhöriga. Hon har ingen kontakt med de andra i boendet på grund av kommunikationssvårigheter. Hon har en enskild aktivitet i veckan på sin fritid.

Kommunen menar att hon inte har rätt till kontaktperson eftersom hon har gemensamma aktiviteter i boendet och äter med dem på lördagar och söndagar. De tar också upp att hon har daglig verksamhet och en enskild aktivitet i veckan.

Kvinnan menar att hon behöver en person hon är trygg med. Personalen på boendet tillstyrker detta i ett yttrande och påpekar att hon behöver det, inte minst eftersom hon får ångest när de andra brukarna i boendet inte förstår henne. I ett läkarutlåtande påpekas att hon har ett stort socialt hjälpbehov.

Förvaltningsrätten i Linköping anser att kvinnan inte har rätt till kontaktperson och skriver i domen:

Kvinnan är beviljad insatserna bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet. Hon deltar i aktiviteter som serviceboendet ordnar och har viss social kontakt i övrigt. Av vad som framkommit i målet finner rätten att kvinnan inte kan anses vara isolerad i den mening som avses i lagens förarbeten. Vad kvinnan har anfört föranleder ingen annan bedömning. Rätt till kontaktperson enligt LSS finns därför inte. Kvinnan får avslag på sin ansökan om kontaktperson.

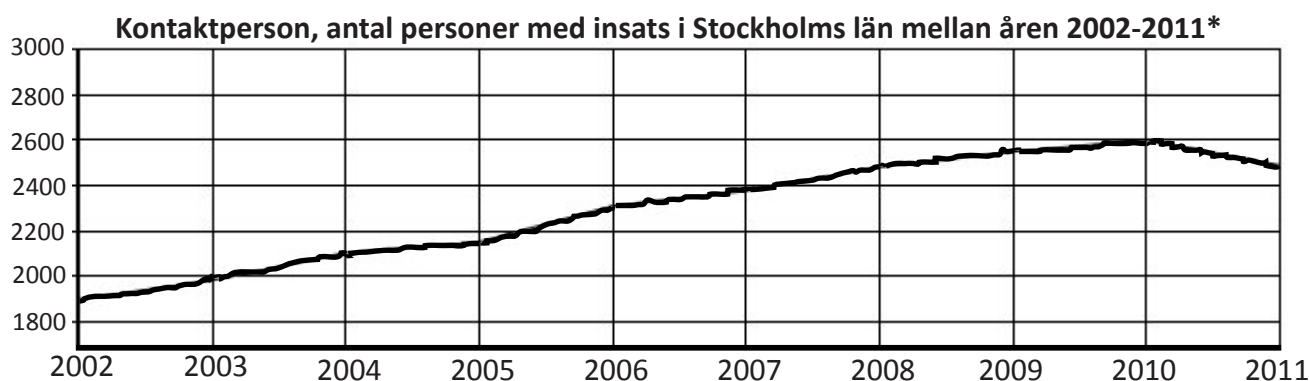
Dessa fall belyser hur olika möjligheterna är att få rätt till Kontaktperson. Dessa två förvaltningsrätter har uppenbarligen helt olika tolkningar av lagstiftningen. Kvinnan som fick avslag är tillsynes i lika stort behov av kontaktperson, om inte mer, än mannen som fick rätt.

Hur är det ställt med rättssäkerheten?

Det är högst relevant fråga. Att möjligheten för den enskilde att få rätt varierar mellan olika delar av landet är ett problem. Det leder till att nyttan av samhällets stöd inte fördelas jämligt. Vi vet sedan tidigare att tillämpningen av lagen också skiljer sig mellan kommuner. Det kan liknas vid ett lotteri om man ska få tillgång till de insatser man har rätt till.

LSS har en avgörande betydelse för hur livet ska bli för personer i personkretsen. Det kan vara skillnaden mellan ett gott liv eller ett torftigt liv. En tillsynes liten insats som kontaktperson kan påverka en persons hela livssituation. Inte sällan så har det byggts upp en särskild relation mellan kontaktpersonen och den enskilde. Om denna relation tas bort kan det vara som att ta bort en bärande vägg i ett hus. Då rasar livet samman. Sannolikt har inte förvaltningsrätterna den kunskapen. Vi skulle då sett fler utfall till den enskildes fördel.

Kontaktperson är också en insats som är hotad av en hårdare tillämpning, vilket syns i statistiken i Stockholms län i grafen nedan. Den överensstämmer väl med vad som gäller totalt för landet.



Vi ser att sedan 2010 har det skett ett trendbrott i Stockholms län, insatserna minskar trots att antalet personer totalt inom LSS ökat. En hårdare tillämpning är en sannolik förklaring då inte mycket talar för att efterfrågan på insatsen minskat. Därför är det viktigt att processen i förvaltningsrätten håller hög kvalitet.

När det gäller insatsen ledsagning är utvecklingen ännu tydligare. Från år 2002 till 2009 ökade insatsen med

ca 20 % per år, för att sedan 2010-2011 plötsligt minska med minus 30 % per år*.

LSS-domarna i Förvaltningsrätterna har ökat. Ekot gjorde en genomgång som visade att de ökat från 673 år 2007 till 1194 år 2010, alltså en ökning med nära 80 procent av antal domar.

Vi vet att väldigt få personer med en funktionsnedsättning och deras Gode män orkar överklaga till förvaltningsrätterna, vilket innebär att mycket fler blir utan dessa livshöjande insatser. Med tanke på den rättsosäkerhet som råder är det förståeligt. Det råder därför sannolikt ett mörkertal i statistiken.

Den hårdare tillämpningen i kommunerna av dessa insatser, i kombination med att endast 1 av 5 får rätt i Förvaltningsrätten gör att rättsäkerheten är hotad.

Varför denna utveckling?

Ett utförligt svar på denna fråga ligger inte inom ramen för denna rapport, men vi vill presentera en hypotes.

En anledning kan vara att vissa kommuner väljer att pröva olika ärenden i domstol för att testa i vilken omfattning de måste ge stöd. När LSS instiftades 1994 så var Kommunförbundet emot att LSS skulle ha formen av en rättighetslag eftersom de ansåg att formen stred mot det kommunala självstyret. I vår tidigare rapport, "LSS och Rätten – att leva som andra?", beskrev vi problematiken som så här:

Sedan lagen instiftades har kommunerna haft det huvudsakliga ansvaret att tillämpa och implementera lagstiftningen. Under denna period kan man konstatera att LSS till en stor del formats och utvecklats i förvaltningsrätterna genom överklagade och avslag om stöd. Kanske är detta ett svar på motståndet mot LSS och ett försöka att hitta en balans mellan det kommunala självstyret och LSS som en individinriktad rättighetslagstiftning.

Enligt denna hypotes finns det en strukturell förklaringsmodell på varför vi ser en utveckling av fler LSS-ärenden i domstolen. Det handlar om ett övergripande motstånd mot lagstiftningens form inom den kommunala organisationen. Domstolen har därför blivit ett verktyg för att hitta en balans mellan kommunens självstyre och LSS. Det skulle förklara varför kommunen väljer att pröva billiga insatser så som ledsagning och kontaktperson, där de ekonomiska incitamenten för prövning inte är uppenbara.

Mot denna strukturella förklaringsmodell skulle man naturligtvis kunna ställa andra modeller, exempelvis modeller som fokuserar på ekonomiska incitament att driva ärenden i rätten. Det vore intressant och viktigt att empiriskt ta reda på varför LSS har haft en dylik utveckling. Inte minst för framtidens LSS och för möjligheten att göra denna lag bättre, lagen som betytt så mycket för så många.

* Statistik från Socialstyrelsen rapporter *Personer med funktionsnedsättning, insatser enligt LSS*.

Våra uppmaningar

Sluta avslå!

Först och främst vill vi uppmana kommuner att inte avslå ärenden med syftet att testa i vilken omfattning de behöver ge stöd. Det beteendet är oetiskt. Människor med omfattande funktionsnedsättningar ska inte behöva utsättas för ytterligare påfrestningar som en rättsprocess innebär. Vi anser också att det är ett onödigt användande av samhällets resurser, domstolarna får en onödigt hög belastning. Ärenden som tillsynes borde beviljas avslås istället, överklagas och leder till långa väntetider i Förvaltningsrätterna.

Stärk LSS-handläggaren!

Låt LSS-handläggaren eller den som är ansvarig för myndighetsutövningen använda sin kunskap för att göra en bedömning i det enskilda fallet. LSS-handläggarnas arbete måste utgå från professionalism, de ska inte styras av ekonomiska begränsningar.

Rättsprocesser med kvalitet!

Sveriges Domstolar, som är den myndighet som ansvarar för detta område, måste agera för att garantera en kvalitativ rättstillämpning av LSS. Skillnaden mellan domstolarna i landet måste minska. Men framförallt vill vi att domstolarna dömer efter den övergripande intentionen som finns i LSS och som var själva orsaken till att denna rättighetslag tillkom. Den finns fortfarande kvar som en bärande och styrande princip. Alla personer i personkretsarna skall tillförsäkras "goda levnadsvillkor"!

Rättshjälp!

Eftersom LSS i en stor omfattning tillämpas i domstol har samhället ett ansvar att bidra med kvalitativt rättsligt stöd i processer. Det skulle sannolikt öka möjligheten för den enskilde att få en positiv effekt på utfallet, vilket vi diskuterat i vår tidigare rapport. Dessutom handlar det om anständighet, en person med funktionsnedsättning ska inte ensamt behöva strida mot en organisation som kommunen.