



KLAGANDE

Amanda Andersson, 19931110-1704

Ombud: Joakim Malm

MOTPART

Vuxen- och omsorgsnämnden i Gnesta kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Vuxen- och omsorgsnämndens beslut den 4 maj 2018

SAKEN

Personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar Amanda Anderssons yrkande att hon ska beviljas personlig assistans för väntetid på natten med 18,84 timmar per vecka.

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och återförvisar målet till nämnden för bedömning av omfattningen av Amanda Anderssons behov av personlig assistans i enlighet med vad som anges i domskälen, varefter nämnden ska fatta ett nytt beslut.

Förvaltningsrätten förordnar att sekretessbestämmelserna i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska fortsätta att vara tillämpliga för de uppgifter om enskilds personliga förhållanden som lagts fram vid förvaltningsrättens muntliga förhandling inom stängda dörrar och som inte tagits in i denna dom.

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Vuxen- och omsorgsnämnden i Gnesta kommun (nämnden) beslutade den 1 augusti 2017 att bevilja Amanda Andersson personlig assistans enligt 9 § 2 LSS i omfattningen 36 timmar per vecka. Av de 36 timmarna avsåg 30 timmar grundläggande behov och 6 timmar övriga personliga behov. Beslutet var tidsbegränsat till och med den 31 augusti 2019. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som i dom den 4 maj 2018 upphävde beslutet och återförvisade målet till nämnden för ny bedömning av omfattningen av Amanda Anderssons behov av personlig assistans. Enligt förvaltningsrättens bedömning saknades stöd i utredningen för att Amanda Anderssons grundläggande behov skulle vara av större omfattning än vad nämnden beaktat i sitt beslut, dvs. 30 timmar per vecka. Däremot bedömdes att Amanda Andersson har ytterligare övriga personliga behov som inte beräknats för aktiverings- och motivationsinsatser i flera situationer, behov av tillsyn i sin vardag och viss fysisk hjälp i samband med av- och påklädning samt hjälp att dela mat.

Amanda Andersson ansökte den 5 december 2017 om utökad personlig assistans med sammanlagt 92,233 timmar för grundläggande och övriga behov.

Nämnden fattade den 4 maj 2018 det nu överklagade beslutet att bevilja Amanda Andersson personlig assistans i en omfattning av 36 timmar i veckan. Av de 36 timmarna avser 12,25 timmar per vecka grundläggande behov och 23,75 timmar per vecka avser övriga behov. Nämnden beslutade vidare att avslå Amanda Anderssons ansökan om personlig assistans med 56,233 timmar. Beslutet gäller för perioden den 4 maj 2018 – 30 juni 2021.

Amanda Andersson yrkar att hon ska beviljas personlig assistans i sökt omfattning med 92,233 timmar per vecka och därutöver väntetid på natten med 18,94 timmar per vecka, således totalt 111,17 timmar i veckan.

Nämnden anser att överklagandet ska avslås.

Förvaltningsrätten har den 10 maj 2019 hållit muntlig förhandling inom stängda dörrar, varvid Karin Lundegård och Therese Sivula Bengtsson har hörts som vittnen på begäran av Amanda Andersson.

VAD PARTERNA OCH VITTNENA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖR

Amanda Andersson

Nämnden anser i sitt beslut att hennes behov av personlig assistans uppgår till 36 timmar per vecka, varav 12,5 timmar avser grundläggande behov och 23,75 timmar avser övriga behov. Enligt tidigare beslut var hon beviljad 36 timmar per vecka, varav grundläggande behov ansågs uppgå till 30 timmar per vecka och de övriga behoven ansågs uppgå till 6 timmar per vecka. Av förarbetena till LSS framgår att rätten till personlig assistans ska tillkomma den som inte är förmögen att på egen hand genomföra sina grundläggande behov givet att det innebär en viss komplexitet att genomföra hjälpen.

Vidare framgår att om kommunen beviljar assistans bör detta beviljas i sådan omfattning att hela behovet tillgodoses, även sådant som sett för sig kanske inte skulle ge rätt till insats. För att hjälp med kommunikation ska kunna anses som ett grundläggande behov krävs att det behövs ingående kunskap om den enskilde, dennes funktionshinder och sätt att kommunicera. Hon uppfyller detta rekvisit. Det är nödvändigt för en assistent att ha god kunskap om hennes sätt att kommunicera och hennes funktionshinder för att kommunikation med andra ska vara möjligt.

Precis som förvaltningsrätten konstaterade i sin dom från den 4 maj 2018 är hon oförmögen att ta hand om sig själv. Hon har ett stort tillsynsbehov och saknar konsekvenstänkande kring vad som kan vara en fara för henne själv och för andra. Hon har svårigheter med aktiviteter och initiativ och hennes hjälpbehov är således större än de 36 timmar som nämnden har beviljat, vilket även förvaltningsrätten har konstaterat. Hon behöver även bli aktiverad för att inte tappa de förmågor hon har. Utan struktur och pedagogiskt handlingsmönster kommer hennes utveckling stagnera. Därför krävs det att man planerar och utför aktiviteter. De intyg som hon har ingett i målet visar att hon har ett tillsynsbehov all vaken tid samt väntetid under dygnsvilan. Hon är 25 år och ska flytta hemifrån. För att kunna göra det krävs att hon får assistans i den omfattning som hon har behov av. Hennes föräldrar sköter en bondgård och det är helt omöjligt med bara 36 timmars assistans per vecka. Det finns inget föräldraansvar eller frivilliga insatser. Hennes behov tillgodoses inte på annat sätt.

Nämnden

Grunden för bedömning av rätt till personlig assistans är de grundläggande behoven. Dessa bedöms utifrån att det är behov av mycket personlig karaktär som rör personlig hygien, måltider, på- och avklädning samt kommunikering med andra. Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. För att ha rätt till personlig assistans med de grundläggande behoven krävs att det ska vara fråga om hjälp eller stöd av krävande karaktär eller på annat sätt komplicerad natur, i regel av mycket personligt slag. Således avses inte alla praktiska hjälpbehov utan endast de som uppfattas som mycket privata och känsliga för den personliga integriteten.

Amanda Andersson bedöms ha behov av de ansökta timmarna avseende de grundläggande behoven för sin personliga hygien och på- och avklädning enligt ansökan. Amanda Anderssons övriga behov bedöms inte medföra rätt till personlig assistans i ansökt omfattning då hennes övriga behov tillgodoses genom de redan beviljade timmarna. Amanda Andersson har behov av mycket motivationsarbete och tillsyn vad gäller de övriga behoven, såsom matsituation, fritidsaktiviteter, hushållssysslor samt träning och simning. Dessa är dock inte av en övervakande karaktär. Den slutliga bedömningen är att Amanda Andersson har behov av personlig assistans för att kunna genomföra olika aktiviteter samt att hon behöver hjälp med vissa hushållssysslor.

Nämnden gjorde i samband med att en ny ansökan kom in den 5 december 2017 en ny bedömning av Amanda Anderssons behov där det bedömdes att grundläggande behov var 12,25 timmar per vecka och övriga personliga behov var 23,75 timmar per vecka. Det gjordes inte någon ny utredning utan en helt ny bedömning utifrån att förvaltningsrätten ansåg att det behövdes en annan fördelning. De beviljade timmarna för övriga personliga behov är rimliga utifrån behoven. Man kan också vara lite flexibel och får se till vad som behövs i veckan eller per dag. I den beviljade tiden ryms också fritidsaktiviteter. Det är inga precisa eller exakta tider utan en rimlighetsbedömning. Det som tagits upp under förhandlingen, inklusive de hjälpmedel som vittnena pratat om, finns redan i utredningen. Amanda Andersson har tidigare beviljats insatsen bostad med särskild service. När hon först beviljades personlig assistans var tanken att hon skulle förberedas för en flytt till bostaden men sedan tackade hon nej. Det är en behovsprövning, det är inte bara att önska sig det man vill. Det finns andra hjälpmedel och man kan även ansöka hos Försäkringskassan igen.

Karin Lundegård

Hon känner Amanda genom habiliteringen och har även haft viss kontakt genom skolan där Amanda har gått. Amanda har en måttlig utvecklingsstörning och autistiska drag. Detta gör att hon har oerhört svårt att se konsekvenser. I köket kan hon till exempel ställa en kniv med spetsen uppåt i diskmaskinen eftersom hon inte förstår att det kan innebära att någon skadar sig på den. Eller så kan hon sätta på en spisplatta för att sedan gå därifrån då hon blir lätt distraherad. Amanda har heller ingen tidsuppfattning och vet inte om hon varit borta fem minuter eller fem timmar. Hon kan inte heller bedöma om livsmedel är för gamla eller inte, varken genom att läsa datummärkningen eller genom syn eller lukt. När det gäller att själv ta sig för saker så vet hon inte vad hon ska ta med sig. Om hon skulle ta bussen själv skulle hon inte veta att hon behöver ha pengar med sig eller kunna ta reda på när bussen går. Antagligen skulle hon bli stående vid busshållplatsen resten av dagen eller tills något avledde hennes uppmärksamhet. Hon förstår inte faran med t.ex. trafik utan skulle kunna gå över vägen om något dök upp. Även i miljöer där hon varit tidigare kan det bli problematiskt. Amandas autism gör att hon har väldigt svårt att känna igen platser. Hon kan ha känt igen en plats genom något specifikt men om något har bytts ut känner hon inte längre igen sig, även om hon har varit där förut. Även i matsituationer har Amanda svårt att hålla fokus på det hon gör. Därför behöver hon påputtning hela tiden, för att hon ska dela maten eller lägga upp lagom mycket på tallriken. Amanda kan inte anpassa måltiden och ser inte heller om hon får mat på kläderna eller är smutsig runt munnen. Sådan påputtning kan göras med hjälp av bildstöd som tydliggörande pedagogik. Men det kräver någon som är med och visar. Tydliggörande pedagogik används för att skapa rutiner. Man kan göra ett schema för veckan och i en schemamodul kanske det står duscha. Då behövs en stödperson som administrerar bilder med alla moment som ska göras i duschsituationen. Amanda behöver öva många gånger för att lära sig något

och med autismen som komplicerande faktor behöver hon väldigt mycket påputtning och bildstöd. Amanda behöver också underhålla det hon har lärt sig och behöver aktiveras hela tiden. Annars kommer hon att backa i utvecklingen vilket är väldigt destruktivt. Amanda behöver hjälp med allt och kan inte ta hand om sig själv någon tid på dygnet.

Therese Sivula Bengtsson

Hon har arbetat som personlig assistent för Amanda i tre år. De har en veckoplaneringstavla som de använder som stöd i kommunikeringen. De använder tecken och symboler för Amandas kommunikation med henne kring vad de ska göra på dagarna. Hon hjälper Amanda med allt vad gäller hygien och påklädning. Vid måltiderna är det hon som lagar maten men de bestämmer maten tillsammans. Hon håller upp portionerna eftersom Amanda inte har något begrepp om mängd. Maten måste delas fint eftersom Amanda har svårt att tugga och då samlas allt i munnen. Amanda förstår inte konsekvenserna av att sätta i halsen trots att hon har gjort det förut, så man måste hålla koll på henne. När Amanda ska någonstans är det hon som kör henne. Amanda kan inte åka buss själv. När de ska handla får hon berätta vad det är som ska köpas eller hämtas. Amanda förstår inte värdet av pengar. Det är hon som tvättar och städar. Amanda skulle kanske kunna hänga tvätten själv. Städa vill hon inte göra. Antagligen är det för svårt. Amanda måste också aktiveras för att må bra. Annars blir hon sittande i sin säng hela dagen och pratar för sig själv. Amanda behöver även mer tillsyn än vad hon har nu. Den enda gången som hon lämnade Amanda ensam under en kort stund hade Amanda satt igång en eld i öppna spisen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att Amanda Andersson i sitt överklagande har yrkat personlig assistans i form av väntetid för natten.

Frågan har inte varit föremål för nämndens prövning och förvaltningsrätten är därför förhindrad att som första instans pröva hennes yrkande i den delen. Hennes överklagande ska därför avvisas i denna del.

Frågan om ändring av ett gynnande beslut

Nämndens beslut den 1 augusti 2017 innebar att Amanda Andersson beviljades personlig assistans med 36 timmar och var tidsbegränsat att gälla för perioden 1 augusti 2017–31 augusti 2019. Efter att Amanda Andersson överklagat beslutet upphävde förvaltningsrätten beslutet och återförvisade målet för ny bedömning av omfattningen av hennes behov av personlig assistans. Av domskälen framgår att Amanda Andersson har rätt till personlig assistans utöver vad nämnden medgett henne och att det ankommer på nämnden att beräkna omfattningen i tid. Det nu överklagade beslutet fattades efter att Amanda Andersson ansökt om ytterligare utökad tid för personlig assistans och innebär att det tidigare beslutet om personlig assistans ändrades. Eftersom förvaltningsrätten i domen den 4 maj 2018 bedömt att Amanda Andersson har behov av personlig assistans utöver vad nämnden medgett henne får nämndens beslut uppfattas vara till nackdel för Amanda Andersson.

Frågan är om nämnden genom det nu överklagade beslutet haft rätt att, till Amanda Anderssons nackdel, ändra omfattningen av hennes personliga assistans.

Enligt 37 § förvaltningslagen (2017:900), som trädde i kraft den 1 juli 2018, får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara under vissa, i bestämmelsen, angivna förutsättningar.

Så är fallet bl.a. om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas.

I den nya förvaltningslagen har således en myndighets möjligheter att till nackdel för någon enskild part ändra ett beslut som till sin karaktär är gynnande för den enskilde uttryckligen reglerats. Tidigare fanns sådana möjligheter endast att utläsa i den praxis som utvecklats i rättstillämpningen. Det är i huvudsak samma praxis som nu lagfästs i den nya förvaltningslagen.

Möjligheten att ändra ett beslut på grund av ett återkallelseförbehåll omfattar enligt förarbetena fall då det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Återkallelseförbehåll kan i vissa fall följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätts i så fall att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet (jfr prop. 2016/17: 180 s. 329).

Förvaltningsrätten konstaterar att nämndens beslut den 1 augusti 2017 var förenat med förbehåll att det kan omprövas vid ändrade förhållanden eller om Amanda Andersson inte längre har behov av insatsen.

Ändringsförbehållet är mycket allmänt hållet och förvaltningsrätten anser att det inte enbart med stöd av detta finns utrymme för att ändra beslutet till Amanda Anderssons nackdel.

Enligt tidigare rättspraxis har det bedömts vara möjligt att även utan ändringsförbehåll ändra ett gynnande förvaltningsbeslut på grund av väsentligt ändrade förhållanden (jfr. RÅ 2000 ref. 16). Denna möjlighet har inte reglerats i nya förvaltningslagen och frågan om det fortfarande, trots avsaknad av lagbestämmelse, är möjligt att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut på grund av väsentligt ändrade förhållanden har bedömts olika i kammarrättspraxis (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26

september 2018 i mål 1529-18 respektive Kammarrätten i Stockholms dom den 25 april 2019 i mål 1202-19). Oavsett hur denna fråga ska bedömas har det i tidigare praxis i vart fall krävts väsentligt ändrade förhållanden för att ett gynnande förvaltningsbeslut ska kunna ändras i den nu aktuella situationen.

Det överklagade beslutet har inte motiverats utifrån väsentligt ändrade förhållanden. Förvaltningsrätten kan inte heller i övrigt se att det har skett några sådana väsentliga förändringar i Amanda Anderssons hjälpbehov som kan motivera att ett tidigare gynnande beslut ändras till hennes nackdel. Förvaltningsrätten anser således att nämnden inte haft rätt ändra det tidigare gynnande beslutet till Amanda Anderssons nackdel. Det kan också konstateras att det överklagade beslutet gäller från och med den 4 maj 2018.

Förvaltningsrätten konstaterar vidare att nämnden genom det överklagade beslutet frångått förvaltningsrättens dom den 4 maj 2018. Det följer av instansordningens natur att en underinstans som regel har att godta en överinstans bedömning i ett återförvisningsbeslut i det fall överinstansen gett uttryck för en annan åsikt i sakfrågan och tiden för överklagande av återförvisningsbeslutet gått ut. Endast om det finns särskilda skäl, exempelvis på grund av att ny utredning eller andra omständigheter har tillkommit, kan det finnas anledning att frånga huvudregeln (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1979 1:95). Förvaltningsrätten anser att det i målet inte framkommit sådana skäl att nämnden haft anledning att frånga förvaltningsrättens dom den 4 maj 2018.

Vid en sammantagen bedömning anser förvaltningsrätten att nämnden inte haft rätt att ändra det tidigare gynnande beslutet. Överklagandet ska därför bifallas på så sätt att det överklagade beslutet upphävs. Målet ska återförvisas till nämnden för bedömning i fråga om omfattningen av Amanda Anderssons behov av personlig assistans i enlighet med vad som

anges i skälen i förvaltningsrättens dom den 4 maj 2018. Prövningen ska avse samma tid som det tidigare beslutet, dvs. omfattningen av hennes behov av personlig assistans från och med den 1 augusti 2017. Prövningen hos nämnden ska också omfatta Amanda Anderssons yrkande om utökad personlig assistans.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Kristina H Samuelsson
Rådman

I avgörandet har även nämndemännen Jimmy Alexandersson, Per Andersson och Charlotte Ekström Lindén deltagit. Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Martin Rudgård.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.