

Att få och få behålla LSS- insatser. Rättssäkerheten vid LSS-tillämpning i Uppsala kommun 2010-2014

**Centrum för forskning om funktionshinder,
Uppsala universitet 11 februari 2016**

Med dr Barbro Lewin, funktionshinderforskare,
anknuten till nätverket Centrum för forskning om funktionshinder,
Uppsala universitet
Barbro.Lewin@statsvet.uu.se

Självporträtt



Lewin 2016

Konstnär:
Debbie
Glover
2011

Om föreläsningen: Mitt i forskningen

- Delrapportering av projektet Att få och få behålla LSS-insatser; LSS = Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Medborgarperspektiv: Att tänka på vid mötet med handläggare
- Skillnader mellan LSS och SoL (Socialtjänstlagen) innebär betydelsefulla skillnader vid myndighetsutövning
- Om konsekvenser för rättssäkerheten när skillnaderna inte uppmärksammas
- Några viktiga ord: pluslag, rättssäkerhet, förväntan, ändamålsenlighet

Upplägget

1. Några utgångspunkter för projektet
2. Forskningsproblemet
3. Projektets syfte, metod och förväntad nytta
4. Tidigare LSS-tillämpning
5. Vad utmärker en korrekt myndighetsutövning? Om Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation
6. Varför fick vi pluslagen LSS? SoL fanns redan sedan tidigare
7. Skillnader av betydelse för rättssäkerheten
8. Lärdomar från projektet

1. Några utgångspunkter för projektet

- Sverige är en demokratisk rättsstat
- Välfärden är till stor del offentligt finansierad, styrd och utförd
- LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) trädde i kraft 1994
- LSS-insatser förmedlas genom myndighetsutövning i kommuner samt försäkringskassan (för personlig assistansersättning) och landstinget (för insatsen Råd och stöd)
- Projektfokus: Förvaltningsetiskt styrningsperspektiv på den kommunala tillämpningen

Makt, legitimitet och rättssäkerhet

- Myndighetsutövning innebär *makt*
 - Makt handlar om *aktiviteter* och *relationer*
 - Alla medborgare kan sägas ha en underordnad ställning i relation till det allmänna
 - Det handlar om *makt och beroende*

... Legitimiteten

- Maktutövning handlar om *legitimiteten*
 - dvs berättigandet på det moraliska planet, för makthavare som utövar sådana aktiviteter som förmedling av välfärdstjänster till behövande medborgare. Genom rättssystemets centrala etiska principer, moraliska värderingar, legitimeras maktutövningen

...Rättssäkerheten

- Myndighetsutövning måste vara *rättssäker*, annars rättsförluster för den enskilde
- För rättssäkerhet krävs att myndighetsutövningen uppfyller *legalitetsprincipen*, dvs är lagenlig, och andra *formella rättssäkerhetsregler* såsom förutsebarhet, objektivitet (saklighet och partiskhet), kontrollerbarhet (genom överklagande och tillsyn), likabehandling
 - Genom dessa kan maktrelationen viktas om, förskjutas, eftersom dessa avser att begränsa det allmännas makt och garantera att den inte utövas godtyckligt (Montoya Fridström 2014)
- *Välfärdsstatliga värden, mål och principer*, t ex i LSS kan också begränsa det allmännas makt – jämfört med SoL

2.Forskningsproblemet

- LSS-tillämpningen har i många avseenden fungerat bra – men det finns problem!
- Projektet har pågått i två år, fick fart med 20-årsjubileet av LSS-reformen

Att få och få behålla LSS- insatser - En deckarhistoria?

- Att upptäcka både det som syns och – kanske framför allt – det som inte syns
- Det är det som inte syns som främst ligger till grund för mina slutsatser, men först kommer jag att upprätthålla mig vid det som syns i *lagtexten* – The Big Five – och då är det inte Afrikas storvilt utan de fem paragraferna i LSS som är de mest fundamentala för *rätten till LSS-stöd*: 1, 4, 5, 6, 7 §§ LSS

Vad handlar dessa paragrafer om?

- § 1 handlar om vissa personer med funktionsnedsättningar (de tre personkretsarna), inte alla såsom SoL gör. Man talar om särskild respektive universell lag
- § 4 handlar om pluslagstanken, rätten att få prövas enligt LSS och inte enligt SoL (eller annan lag)
- § 5 handlar om målen – VAD som ska uppnås med LSS-stödet: möjlighet att leva som andra. Uttryck för bärande principer i funktionshinderpolitiken dvs tillgänglighet, inflytande, delaktighet, självbestämmande, helhetssyn, kontinuitet
- § 6 handlar om inriktningen av verksamheten (även handläggningen), dvs HUR verksamheten ska utföras: om kvalitet och systematisk uppföljning. Om inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Respekt för individens egna önskningar och behov
- § 7 handlar om individens rätt till LSS-stöd om man tillhör personkretsen och behöver sådan hjälp i sin livsföring och om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Handlar om både HUR och VAD

Projektets slutsats är att två av paragraferna inte syns tillräckligt i den praktiska tillämpningen

- Pluslagstanken enligt 4 § LSS
- Ändamålsenligheten, främst enligt 6 § LSS, men med en nödvändig koppling till de övriga fyra paragraferna

Ändamålsenlighet – ett användbart begrepp

- Ändamålsenlig, ändamålsenlighet är ett använt begrepp i FNs konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- Innebörd: Till nytta, till gagn, leda till det avsedda syftet
- Handlar inte bara om faktisk måluppfyllelse utan även om förväntad måluppfyllelse: nutid och framtid
- Den enskilde vänder sig till det offentliga med en förväntan (presumption), förhoppning att få ett stöd av så god kvalitet och omfattning (dvs goda levnadsvillkor) att hen får möjlighet att leva som andra
- Då kan vi tala om ett ändamålsenligt stöd

3. Projektets syfte, metod och förväntad nytta

- Övergripande syfte: att *beskriva* och *bedöma* eventuella rättssäkerhetsbrister i kommunala utredningar och beslut i LSS-ärenden (Projektet del 1)
- Metod: Undersökande (explorativ) fallstudie. Utredningar och beslut läses med "rättssäkerhetsglasögon" (pågående arbete, jag kommer att titta på fler)
 - LSS-ansökningar som avslagits; Inlämnade till mig; Avser ärenden påbörjade under förra mandatperioden
- Resultaten kan inte generaliseras men ändå ge insikt
- Projektet del 2: Varför blev det som det blev? Om att förstå och förklara den politiska styrningen och reformförverkligandet (implementeringsproblematiken)

Förväntad nytta av att beskriva eventuella rättssäkerhetsbrister

- Nyttan för enskilda: *Egenmakten kan stärkas* genom att använda kunskaper och resultat från projektet plus LSS lagliga rätt till inflytande och delaktighet i beslutsprocessen plus lagens rättighetskonstruktion i övrigt. Brister i utredningar kan påvisas och undanröjas
- I forskning och det funktionshinderpolitiska arbetet talar man om empowerment (Se t ex Lewin 2002)
- Kunskapen kan föras vidare till intresseorganisationerna för stöd i det enskilda fallet och påverkan på högre tjänstemanna- och politikernivå, även nationellt
- Maktskillnaden mellan det offentliga och den enskilde kan minska genom en tydligare politisk styrning med vilja att förverkliga LSS enligt de politiska intentionerna

4. Tidigare LSS-tillämpning - Kort om tillämpningen nationellt

- Oro att LSS fina politiska intentioner urholkas – funktionshinderrörelsen, olika professionella grupper, rapporter från Socialstyrelsen
- Inte så många konstruktiva initiativ från politiskt håll
- SOU 2008:77 Möjlighet att leva som andra. Främst fokus på personlig assistans
- Kraftsamling 2014 nationellt i funktionshinderrörelsen kring LSS 20 år och inför valet

Uppsalapolitiker våren 2014: "Vi har inga riktlinjer"

- LSS är särskilt i fokus för FUB (Föreningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning) och AAF (Autism och Aspergerförbundet): Kvaliteten i verksamheterna, personalkompetensen men även på myndighetsutövningen. Några exempel:
 - Lagprövning av kommunala beslut om riktlinjer 2009 och 2010 i Förvaltningsrätten. Kommunen "förlorade". FUB och AAF "vann"
 - Dåvarande nämndens uppdrag sept 2013 till kontoret om förslag till riktlinjer för LSS och SoL
 - 7 maj 2014 HSOs (Handikappföreningarnas samarbetsorgan) utfrågning av politiker: enighet om att det finns inga riktlinjer
 - Riktlinjemöten under våren 2014. Uppskjutna till efter valet

Konsekvenser: upplevelser av dåligt bemötande och ömsesidigt misstroende

- Frustration, bristande tilltro till politiker och tjänstemän; Känsla av kamp, inte samverkan för att få sin rätt; Många är berörda – inte bara de med svåra funktionshinder
- Även anhöriga och andra närstående
- Allmän medborgarfråga – offentlig verksamhet som styrs av lag och betalas med skattepengar

Är det svårt att handlägga och besluta enligt LSS?

- Många handläggare hanterar både LSS- och SoL-ärenden
- I teorin nej – under förutsättning att handläggaren är förtrogen med vad båda lagarna innebär och framför allt vad skillnaderna mellan de två lagarna innebär för handläggningen
- Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation (2015, 2010) är, förutom lagtext och förarbeten, underlag för min läsning med ”rättssäkerhetsglasögon” och bedömning av rättssäkerheten

Är det självklart för handläggaren när det är ett LSS-ärende?

- Sannolikt ja, när det är en person med funktionsnedsättningar som har gedigen kunskap om LSS, kan beskriva sin situation och formulera sina krav:
 - En person, som vänder sig till en LSS-handläggare, när hen anser att hen inte fixar till vardagen på grund av olika funktionsnedsättningar . När hen anser sig ha behov av ett personligt socialt stöd enligt LSS och hen tror att ett sådant stöd ska kunna kompensera funktionsnedsättningarna så att hen ska kunna leva ett liv som andra utifrån sina egna förutsättningar, önsknings och livsmål
- Den verkliga personen har sällan denna kompetens

Känner ni igen uttalanden som dessa?

”Det är ingen större skillnad mellan värdegrunden för LSS och SoL”

”Det spelar väl ingen roll enligt vilken lag man får stödet. Huvudsaken är väl att stödet är bra”

”Om du är missnöjd, kan du ju överklaga”

”Så här gör vi här”

Att göra rätt från början. Ett allmänt samhällsintresse?

- Det borde vara ett allmänt samhällsintresse att göra rätt från början och inte låta det så kallade NPM-tänket (New Public Management) styra
 - där man istället förlitar sig på utvärderingar och på för den enskilde långdragna och kanske plågsamma rättsprocesser.
- För närvarande pågår arbete med ny vägledning efter beslut av ny politisk majoritet
- Erfarenheter från projektet kan användas om det offentliga själva vill att myndighetsutövningen ska vara rättssäker och låter en sådan ambition påverka styrningen

5. Vad utmärker en korrekt myndighetsutövning?

- Grunden till en rättssäker handläggning finns i relevant lagtext, förarbeten och föreskrifter samt Socialstyrelsens handbok
- Dessutom krävs ett *professionellt bemötande*, som innebär både en *kunskap om funktionsnedsättnings konsekvenser* och insikt om att man som handläggare har *makt* som kan användas till något gott men även missbrukas. Och då – risk för legitimiteten

Ett medborgarperspektiv: Den enskildes möte med handläggaren

- Den enskilde förväntar sig ett gott bemötande, att få hjälp – information och service
- Mötet handlar om den enskildes livssituation tidigare, nu och i framtiden
- Den enskilde förväntar sig – och hoppas – få goda levnadsvillkor och livsmöjligheter genom den sökta LSS-insatsen
- Den enskilde upplever eller upplever inte goda levnadsvillkor genom faktiskt givet LSS-stöd
- Eller att behoven möts tillräckligt bra på annat sätt

Ur Socialstyrelsens handbok om handläggning enligt LSS, sid 344

Att bedöma rätten till insatser enligt LSS

Arbetet med att bedöma rätten till insatser enligt LSS handlar i korthet om att söka svar på följande frågor:

- **Tillhör den enskilde någon av de tre grupper som omfattas av lagens personkrets?**
- **Behöver den enskilde den begärda insatsen för att vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor?**
- **Tillgodoses behovet av insatsen på annat sätt?**

Ur Socialstyrelsens handbok om beslutsunderlag för LSS, sid 418

Vad ska dokumenteras?

Ett beslutsunderlag som gäller en insats enligt LSS ska, utöver vad som anges i 5 kap. 9 § SOSFS 2014:5, även innehålla uppgifter om

1. **personkretstillhörighet enligt 1 § LSS,**
2. den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses,
3. den bedömning som har gjorts av den enskildes behov,
4. **den bedömning som har gjorts av om den enskildes behov tillgodoses på annat sätt, och**
5. målet eller målen för den insats som föreslås.

(5 kap. 11 § SOSFS 2014:5)

OBS fet stil anger skillnader gentemot SoL-handläggning

Punkt 2 handlar om förväntningar på framtiden – om personen behöver sökt LSS-stöd för sin livsföring och om det kan vara ändamålsenligt för att kompensera funktionsnedsättningar och underlätta vardagen

- Behovsbedömningen i steg 2 handlar om individens *förväntningar* på vad sökt LSS-insats kan innebära för dennes livsföring i ett helhetsperspektiv: hur den sökta LSS-insatsen kan kompensera svårigheterna i olika livssituationer
- Den enskildes *förväntningar* på sökt stöd är ett *ändamålsenligt* stöd som innebär *goda levnadsvillkor*. Därmed får den enskilde möjlighet att leva ett värdigt liv som andra med delaktighet i samhällslivet
- Handläggare och den enskilde kan göra olika bedömningar
- Både den enskildes och handläggarens bedömning av om sökt insats är ändamålsenlig måste framgå för en rättssäker handläggning

Punkt 3 handlar om bedömning av dagens situation, dvs för närvarande

- Tillgodoses individens behov och önskemål redan utan stöd?
- Tillgodoses behoven faktiskt på annat sätt? Med vilken omfattning och kvalitet? Vilken ambitionsnivå?
 - Hemtjänst enligt SoL; andra SoL-insatser ; Andra samhällsinsatser;
 - Närstående, t ex föräldrar, samboende, makar
- Tillgodoses behoven faktiskt redan med LSS-stöd och tillförsäkras den enskilde goda levnadsvillkor därigenom?
 - LSS-insats bostad med särskild service; Daglig verksamhet; andra LSS-insatser

Förväntningar om ändamålsenlighet med sökt stöd för framtiden och bedömning om ändamålsenlighet av faktiskt givet stöd

- Om den enskilde och handläggaren inte har samma uppfattning i punkt 2 och 3, hur motiverar och dokumenterar handläggaren sitt beslut?
- OBS koppling till mål och ambition krävs för respektive lag. Det räcker enligt min mening inte att bara säga att behov tillgodoses

Mera om handläggning och dokumentation

- Båda parter bedömning av behovstillfredsställelse och ändamålsenlighet med givet stöd måste framgå för en rättssäker handläggning
- Handläggare och den enskilde kan göra olika bedömningar
- För rättssäkerhet krävs *lagenlighet*, att allt dokumenteras, med beaktande av *saklighet* och *förutsebarhet* så att utredning och bedömning hänger ihop. Den enskilde måste också känna sig trygg med att *opartiskhet* råder (att inte den lagenliga maktförskjutningen till den enskilde glöms bort)

Mera om The Big Five, de fem paragraferna i LSS som behövs för att handlägga och dokumentera de tre punkterna

Samtliga fem paragrafer måste beaktas för att fullgöra huvudmannens *skyldigheter* (enligt SOSFS 2014:5) att bedöma och dokumentera *ändamålsenlighet*: Kan målen nås med den sökta insatsen? Nås målen med redan givet stöd? Vilken *ambition*, dvs *kvalitet* och *omfattning* på stödet? Vilken aktör gör bedömningen? Vems röst hörs?

§ 1 om personkretsarna

§ 4 om pluslagstanken

§ 5 om målen, VAD som ska uppnås

§ 6 om HUR målen ska uppnås: individinflytande, hög kvalitet på stödet

§ 7 om *individens rätt* till LSS-stöd

Ur Socialstyrelsens handbok om handläggning enligt SoL, sid 343

Att bedöma rätten till bistånd

Oavsett vad ärendet gäller – bistånd till försörjningen eller till livsföringen i övrigt – är det viktigt att fokusera på den enskildes behov och inte på socialtjänstens insatser. Arbetet med att bedöma rätten till bistånd handlar i korthet om att söka svar på följande frågor:

- **Hur ser den enskildes behov och önskemål ut?**
- **Behöver den enskilde få behovet tillgodosett för att uppnå en skälig levnadsnivå?**
- **Kan den enskilde själv tillgodose behovet eller kan det tillgodoses på annat sätt?**
- **Hur ska biståndet utformas för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå?**

Ur Socialstyrelsens handbok om beslutsunderlag för SoL, sid 417

Vad ska dokumenteras? *Beslutsunderlag som gäller insatser enligt SoL*

Ett beslutsunderlag som gäller en insats enligt SoL ska, utöver vad som anges i 5 kap. 9 § SOSFS 2014:5, även innehålla uppgifter om

1. den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses,
2. den bedömning som har gjorts av den enskildes behov,
3. **hur utredningen har genomförts,**
4. **den bedömning som har gjorts av den enskildes förmåga att själv tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt,**
5. **vilka andra insatser som har övervägts tillsammans med den enskilde, och**
6. målet eller målen för den insats som föreslås.

(5 kap. 10 § SOSFS 2014:5)

Vad visar jämförelsen?

- Handläggningen av *rätten till stöd* enligt LSS respektive SoL är olika på varje punkt
- För att förstå varför det är sådana måste de båda lagarna jämföras
- Vilka skillnader är relevanta för skillnaderna i handläggning?
- Vad innebär LSS-tanken?

6. Varför fick vi pluslagen LSS? SoL fanns redan sedan tidigare

- LSS är en starkt ideologistyrd reform: verklighetsuppfattningar och värderingar
- Politikerna skaffade sig en god uppfattning om hur situationen såg ut för personer med omfattande funktionsnedsättningar genom ett mycket omfattande utredningsmaterial
- De visste *hur verkligheten såg ut* i vardagslivet för dem och deras närstående. Och de visste vilka *värderingar* som den dåvarande välfärden kunde och inte kunde tillgodose

Ideologin bakom LSS

- Ur Handikapputredningens huvudbetänkande Handikapp välfärd rättvisa:
 - Handikapp kan och skall minskas. Det kräver generella åtgärder för att förändra samhällets utformning men också särskilda insatser med inriktning på den enskildes nedsättning och behov. Utgångspunkten för åtgärder som genom särskilda insatser skall minska, överbrygga eller undanröja handikapp skall vara den enskildes önskemål och behov. De varierar över tid och i olika situationer. Det måste understrykas att den enskildes anspråksnivå styrs av hans/hennes referensramar, dvs. av de möjligheter och rättigheter som är kända för honom/henne. (SOU 1991:46, sid 137-138)

Verktyget blev en stark rättighetslag för att stärka medborgarskapet hos personer med omfattande funktionsnedsättningar

- I min bok om LSS och bemötande talade jag om ett "hyperindividualistiskt" förhållningssätt (Lewin 2011)
- Nu vill jag utvidga begreppet till att även gälla själva lagen: LSS är en "hyperindividualistisk möjlighetslag" jämfört med SoL
- Den unika människan med unika behov, önskemål och livsprojekt och LSS som förutsättning för att LEVA ETT LIV på sina egna villkor!

LSS värdegrund i korthet: ovillkorliga kravrättigheter lägger ovillkorliga skyldigheter på ansvariga myndigheter

- Ordet *skall* används i lagtexten
- Ovillkorliga skyldigheter att skapa möjligheter för LSS *ambitiösa måluppfyllelse: Möjlighet att leva som andra* genom ett individanpassat stöd av så hög kvalitet och omfattning att den enskilde tillförsäkras *goda levnadsvillkor*
- LSS intentioner ska styra *all LSS-verksamhet*, även myndighetsutövningen med ansökan, behovsbedömning och beslut

LSS är en pluslag till SoL

- Så här definieras en pluslag i LSS-proppen: lagar som är avsedda att ge utsatta, närmare avgränsade, grupper en starkare ställning (prop 1992/93:159, sid 47).
- Där framgår också att en person som omfattas av LSS bör få en framställan om sådan insats bedömd enligt den nya lagen och inte enligt socialtjänstlagen (prop 1992/93:159, sid 51)
- Och – vilket är viktigt och även framgår av själva lagtexten - LSS är en pluslag och inte en ersättningslag:
 - 4 § LSS Denna lag innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag (prop 1992/93:159, sid 45)
- För den enskilde är det också värdefullt att LSS-insatser är kostnadsfria

Varför är det bättre att få stöd enligt LSS än SoL?

- Det korta svaret: LSS är en hyperindividualistisk möjlighetslag. Socialtjänstlagen är en minsta-möjliga-lag (tex Lewin 1998, 2009, 2011)
- Varför är det viktigt med kunskap om vad pluslagstanken, dvs skillnaderna mellan LSS och SoL innebär?
- Det korta svaret: den enskilde riskerar rättsförluster när myndighetsutövning och utförande inte sker på ett rättssäkert sätt
- Vilka är de relevanta skillnaderna?

7. Jämförelser av värden och principer för LSS och SoL

- Material: Lagtexter, förarbeten, Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten
- Enligt min mening finns fog för att påstå att *lagenligheten* brister när en handläggare styrs av SoL-värden och principer: när inte skillnaden upprätthålls mellan respektive lags värdegrunder
- Deckarhistorien handlar mycket om att finna brister i *lagenligheten*!

Likheter mellan LSS och SoL

- Socialstyrelsens handbok 2015 beskriver lagarna och skillnaderna
- Både LSS och SoL har *kravrättigheter*, dvs beslut kan överklagas om den enskilde är missnöjd med beslutet
- Båda lagarna ger *personligt, socialt stöd*
- Stödet kan ha samma *karaktär* enligt båda lagarna
- Många gemensamma värdeord
 - Men – kopplingen mellan olika värdeord - framför allt till LSS lagenliga, unika individinflytande och höga ambition goda levnadsvillkor - skapar den avgörande skillnaden!

Skillnader mellan LSS och SoL ger skillnader vid handläggningen

- Det handlar främst om HUR en omsorgsfull handläggning bör vara för att kunna karakteriseras som rättssäker.
 - Projektet: Inför bedömningen av rättssäkerheten vid myndighetsutövningen har jag letat efter formuleringar, men även avsaknad av formuleringar, i utredningar, bedömningar och beslut som tyder på avsaknad av LSS-tänk eller förekomst av ett SoL-tänk

Projektet visar att det är några skillnader mellan LSS och SoL av särskild betydelse för en rättssäker handläggning

- De handlar om den *offentliga maktens begränsning* genom LSS välfärdsstatliga mål, värden och principer som skiljer sig från motsvarande i SoL
- Vissa värden är lagfästa – lagenligheten hotas om de inte tillgodoses
- T ex ska individintresset ha företräde före det allmänna intresset genom en hög ambition och att resurser ska fram när behov finns, dvs prioriteringskravet
- T ex ska den enskildes röst ska höras

- 7.1. Det lagfästa *individinflytandet*, dvs den starka påverkanskraften är utmärkande för LSS, begränsar det kommunala självstyret i hela processen – från handläggning till verkställighet
- 7.2. *Individinflytande* utifrån behov och önskemål om *specifik insats*, inte att handläggaren kan erbjuda något ur kommunens stödarsenal, det kommunala självstyret begränsas. Styr handläggarna mot SoL?
- 7.3. LSS höga lagfästa ambition för stödets kvalitet och omfattning, uttryckt som *goda levnadsvillkor*, begränsar det kommunala självstyret
- 7.4. *Prioriteringssyfte* för LSS: vid erkända behov, ska resurser fram; kommunen kan inte hänvisa till bristande resurser, det kommunala självstyret begränsas
- 7.5. Principen om *egenansvar* enligt SoL, saknas hos LSS, kopplat till olika syn på värdena *självständighet* och *oberoende*, på *varaktighet* och *kontinuitet*, syn på *behov*, *insatser*, *helhetsyn*. Egenmakt kan stärkas
- 7.6. Principen om gynnande besluts negativa rättskraft: Koppling till egenansvar och självständighet. Betydelse för egenmakt enligt LSS?

Mera om 7.1. Rätten till inflytande över det egna livet är ett kvalitetsmått: En maktfråga

- Värdet individinflytande är en förutsättning för HUR stödet utformas och utförs så att målet uppfylls: Möjlighet att leva ett liv som andra efter sina behov, önskemål, livsprojekt och förutsättningar
- LSS ger den enskilde starkare maktposition vid både handläggning och utförande än vad SoL gör
- LSS ger individen ett starkt inflytande över behovsbedömningen. Behov och önskemål nämns ofta tillsammans i LSS-propositionen
 - Enligt SoL kan handläggaren erbjuda annat stöd (i enlighet med huvudmannens intresse, resurser, organisation)

Mera om 7.3. Den höga ambitionen för LSS goda levnadsvillkor är ett kvalitetsmått och ett delmål

- Den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor
- Det betyder att den enskilde genom ett individuellt anpassat socialt stöd med hög *kvalitet* och *omfattning* ska få sina funktionsnedsättningar *kompenserade* och kunna uppleva så goda möjligheter i sitt liv att hen uppnår LSS-målen. Rättigheten är ovillkorlig.
- Goda levnadsvillkor kan ses som ett delmål för att förverkliga målet *möjlighet att leva som andra* och ha full delaktighet i samhällslivet

SoL har en lägre ambition

- SoL ger rätt på vissa villkor att uppnå en skälig levnadsnivå, vilket är en lägre ambition på kvalitet, omfattning och karaktär på stödet
- SoL ger större kommunalt självbestämmande; inte individintresset utan allmänintresset mer i fokus
- Ambitionen kan anpassas efter kommunens resurser och intresse
- Det kommunala självstyret kan råda: Så gör vi här!

7.4. Mera om LSS som prioriteringslag

- Individintresset ska råda över kommunintresset när rätt till LSS-stöd föreligger
- Domstolar godkänner inte resursbrist som skäl för avslag. Resurser ska fram när behovs finns. Det är en ytterligare en konsekvens av LSS starka rättighetskaraktär som innebär att makten viktas om, förskjuts till fördel för den enskilde

7.5. SoLs egenansvarsprincip saknas hos LSS

Vid handläggning enligt SoL gäller den så kallade *egenansvarsprincipen*. Handläggaren ska bedöma om den enskilde själv kan tillgodose behovet eller om det kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska försöka bli självständig och oberoende av stöd, dvs klara sig utan stöd

- Detta krav finns inte med LSS. I § 7 andra stycket står om stöd som ”stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv”. Det betyder att LSS syn på självständighet och oberoende är att ett självständigt liv i betydelsen ett oberoende, självvalt liv förutsätter ett kompensande, individuellt anpassat stöd. Det är således OK enligt LSS att vara både självständig och beroende av stöd (Lewin 2011)
- Vid SoL-tillämpning kan kommunen ställa krav på den enskilde, vilket innebär en svagare rätt till stöd än för LSS. Först måste den egna förmågan att klara sig själv utredas liksom om det finns andra stödformer som kan vara aktuella (se tex Fridström Montoya, 2014)

7.6. Mera om tidsbegränsade eller tillsviarebeslut. Finns olika syn på varaktighet/kontinuitet av beslut?

- SoL har krav på egenansvar och förväntan på att personen ska bli oberoende av stöd. Synen på självständighet och beroende av stöd är annorlunda för LSS. Innebär denna egenansvarsprincip olika syn på rimlighet för tidsbegränsade beslut?
- Är det motiverat med tidsbegränsade beslut för LSS-personer med livslånga funktionsnedsättningar? (Förutom vid tillfälliga stödinsatser)
- Det kan vara ett rättssäkerhetsproblem med förutsebarhet, trygghet om handläggare talar om utveckling och självständighet i betydelsen oberoende av stöd. Kan det vara fråga om SoL-tänk? I så fall problem med lagenlighet, maktförlust
- Hur beaktas principen om gynnande besluts negativa beslutskraft?

Sammanfattningsvis måste LSS-handläggarna alltid beakta dessa skillnader så att man inte hemfaller åt ett SoL-tänk

- Det är skillnaderna i den enskildes *inflytande* samt huvudmannens *ambition* för ett varaktigt stöd - med målet att få *möjlighet att leva som andra i full delaktighet i samhällslivet* - som framför allt avgör *vems intresse* som gynnas enligt respektive lag. Förarbetena är tydliga med att det ligger i den enskildes intresse att bli prövad enligt LSS i stället för SoL. Och då måste prövningen i praktiken verkligen vara en prövning enligt de politiska intentionerna för pluslagen LSS och inte enligt SoL.

8. Lärdomar från projektet

- Först – kort om projektets ärenden
- Hittills – 11 ärenden, vuxna personer, företrädare har tagit kontakt, personkrets 1 för flertalet, en person tillhör personkrets 2
- Lång tidigare LSS-historia. Vanligen flera insatser förutom bostad med särskild service och daglig verksamhet
- Avslagen gäller i flertalet ärenden kontaktperson eller ledsagarservice; i enstaka ärenden korttidsvistelse och personlig assistans
- Samtliga ärenden (utom personlig assistans) med många, tidigare tidsbegränsade beslut

Projektet visar att det finns LSS- ärenden som handläggs som om de vore SoL-ärenden samt bemötandeproblematik

Är det fråga om enstaka missöden eller informella riktlinjer?

Vad kan utläsas ur utredningar och beslut?

Vad har jag för belägg för mina slutsatser?

Min utgångspunkt: det som skiljer ett LSS-tänk från ett SoL-tänk

- De formella rättsreglerna är gemensamma. Det är när skillnader i mål och olika värden inte uppmärksammas som den enskildes starka ställning enligt LSS hotas
- Maktrelationen: Den enskildes inflytande och intresse mot kommunintresset
- Ambitionen: Kvalitet, omfattning ändamålsenlighet
- Det finns likartade problem i flera ärenden som försämrar den enskildes ställning med rättsförluster som konsekvens

Tre övergripande problem med rättssäkerheten

- Den enskildes lagfästa starka inflytande gäller inte alltid
- LSS höga ambition för kvalitet och omfattning beaktas inte alltid
- Man verkar inte alltid förstå LSS- tanken med självständighet tack vare stöd. Istället SoL-tanken att självständighet innebär oberoende av stöd

Ofta handlar det om underlåtelse av olika slag

- Handlingsstrategi er- medvetna eller omedvetna?
- Underlåtelse att lyfta fram relevanta fakta ur förarbeten (t ex för kontaktperson och ledsagarservice)
- Underlåtelse att bedöma och dokumentera ändamålsenlighet kopplad till 6 § LSS
- Underlåtelse att motivera beslut och argumentera för egen uppfattning vid skilda uppfattningar
- Det som inte syns, finns inte. Det är särskilt problematiskt inför klagomål och överklaganden. Det är den enskilde som måste påpeka och lyfta fram dessa.

Sikte på framtiden: Samverkan – inte strid

Enbart muntlig presentation av ärenden som illustrerar rättssäkerhetsproblemen

En nödvändig utgångspunkt: En optimistisk människosyn att vi alla gör så gott vi kan och har en vilja att göra rätt

Ur Dag Hammarskjölds vägmärken: Öppenheten för livet ger en blixalik insikt i andras livssituation. Ett krav: att från känsloringet driva problemet till en klart fattad intellektuell gestaltning – och handla därefter