

Att tänka på när man söker LSS- insatser

Några slutsatser från forskningsprojektet *Att få och få behålla LSS-insatser. Rättssäkerheten vid LSS-tillämpning i Uppsala kommun 2010-2014*

**Infoteket 26 augusti 2015 (OBS förtydligad
version)**

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

Självporträtt



Lewin 2015

Konstnär:
Debbie
Glover
2011

Projektets utgångspunkt: Medborgarperspektiv – projekt för empowerment

- Det offentligas makt och medborgarens beroende av myndighetens bemötande
- Projektets resultat som verktyg för medborgarnas empowerment:
- Att återupprätta LSS intentioner – funktionsnedsättningar ska kompenseras så att medborgaren kan leva ett gott och värdigt liv

Vitsen med LSS framgår särskilt av politiska dokument kring handikappreformen

- Prop 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade
 - Huvudbetänkande SOU 1991:46 Handikapp – Välfärd - Rättvisa
- Prop 1999/2000:79 Från patient till medborgare. Nationell handlingsplan för handikappolitiken
 - Slutbetänkande SOU 1992:52 Ett samhälle för alla

De politiska intentionerna med LSS

- Prop 1992/93:159, sid 42-51. Några exempel. Läs själva! :
- Minska följder av funktionshinder - kompensera
- Behov som den enskilde själv finner angelägna att få tillgodosedda
- Önskemål ska beaktas, ha kontroll över sina liv
- Anhörigas behov
- Ungdomars behov av frigörelse
- Behov av vuxenrelationer

Socialtjänstlagen ansågs inte räcka.

Lösningen: LSS

- Individinriktade rättigheter för att förbättra livsvillkor för människor med allvarliga funktionshinder
- Direkt inflytande, både i planering och utformning av insatser liksom genomförande
- Valfrihet och integritet – familjer och människor med funktionshinder skall inte behöva känna sig utlämnade åt beslut från myndigheter och handläggare
- Individ med rättigheter – inte föremål för åtgärder
- Skapa möjligheter för att leva ett fullvärdigt liv

Att göra rätt från början – annars vänds förväntningar i frustration

Lewin Unt debatt 6 oktober 2014

- En rättssäker handläggning uppfattas som legitim av medborgarna
- Domstolar ska inte komma in och städa efteråt
- Budget i fokus, inte medborgares rättigheter – konsekvensen är minsta-möjliga-strategi utan att direkt bryta mot lagen

Projektets preliminära slutsats: LSS-ärenden handläggs som SoL-ärenden

- LSS-utredningar och avslagsbeslut: Tecken på bristande rättssäkerhet vid myndighetsutövningen
- ”Huvudsaken är väl att personen får ett bra stöd, det spelar inte någon roll enligt vilken lag”
- Många överklaganden till förvaltningsrätten – en del får rätt, andra inte

Upplägget idag: Fokus på rätten till LSS-stöd - dvs inte på olika insatser

1. Det finns olika rättigheter
2. LSS är en pluslag – Vad innebär det?
3. Varför är det bättre att få stöd enligt LSS än SoL?

(särskilt 1, 4, 5, 6 och 7 §§ LSS)

Det finns många sorters rättigheter

- <http://www.manskligarattigheter.se/sv/de-manskliga-rattigheterna/om-mina-manskliga-rattigheter-kranks>
- FNs Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (trädde i kraft i Sverige 14 januari 2009).
<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/06/konvention-om-rattigheter-for-personer-med-funktionsnedsattning/>
- Barnkonventionen; FNs deklaration för mänskliga rättigheter. <https://unicef.se/barnkonventionen>
- Viljeyttringar. Använder ord *erkänna*, *bekräfta*. Stater gör olika åtaganden

LSS är i linje med FN-konventionen

- Artikel 1 Syftet är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde
- Artikel 3 Allmänna principer, särskilt punkt c fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället
- Artikel 4 Allmänna åtaganden, särskilt punkt a) att vidta alla ändamålsenliga åtgärder, däribland lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i denna konvention

LSS är en pluslag – Vad innebär det?

- Vitsen med LSS är just att den är en pluslag till SoL
- Båda behövs – med sina likheter och olikheter

Likheter mellan LSS och SoL

- Både LSS och SoL har *kravrättigheter*, dvs beslut kan överklagas om den enskilde är missnöjd med beslutet
- Båda lagarna ger *personligt stöd*
- Stödet kan ha samma *karaktär* enligt båda lagarna

LSS pluslagskaraktär i 4, 5, 6 och 7 §§ LSS

- 4 § LSS Denna lag innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag (se prop 1992/93:159, sid 45)
- Definition av pluslag: lagar ”som är avsedda att ge utsatta, närmare avgränsade, grupper en starkare ställning” (prop 1992/93:159, sid 47).
- 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)

5 och 6 §§ LSS om skyldigheter mål och mål för personkretsarna

- Verksamhetens mål och allmänna inriktning:
- 5 § Verksamheten enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.
- *OBS skyldighet att främja mål på gruppnivå – de tre personkretsarna*

7 § LSS om rättigheter och skyldigheter på individnivå

- *OBS Denna paragraf innehåller både rättigheter och skyldigheter för verksamheten på individnivå:*
- Andra stycket: Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv
- Skyldighet för verksamheten att tillförsäkra, dvs skapa förutsättningar och möjligheter för individens goda levnadsvillkor

LSS ger individen en starkare rättslig ställning än SoL

- LSS är en *hyperindividualistisk möjlighetslag* med starka kravrättigheter
- LSS ger rätt till inflytande över det egna livet utifrån egna behov, önskemål och personliga förutsättningar
- Stödet ska vara individuellt anpassat och ge möjlighet att kompensera funktionsnedsättningarna så att den enskilde kan uppnå LSS-målen att leva som andra i full delaktighet i samhällslivet
- Individintresset står i fokus

LSS ovillkorliga kravrättigheter lägger ovillkorliga skyldigheter på ansvariga myndigheter

- Ordet *skall* används i lagtexten
- Ovillkorliga skyldigheter för att skapa möjligheter för LSS ambitiösa måluppfyllelse
- LSS intentioner måste styra all LSS-verksamhet, även myndighetsutövningen med ansökan, behovsbedömning och beslut

Skillnader mellan LSS och SoL understryker LSS pluslagskaraktär

- LSS ger individen starkare inflytande
 - Enligt SoL kan handläggaren erbjuda annat stöd
- LSS ger personligt utformat stöd i ett helhetsperspektiv
 - SoL ger främst fragmentiserad, basal omvårdnad i hemmet för likartade behov
- LSS är en prioriteringslag – resurser måste tillskjutas när behov fastställts
 - SoL ger större kommunalt självbestämmande; inte individintresset utan allmänintresset mer i fokus

LSS har en högre ambitionsnivå avseende kvalitet och omfattning av stödet

- Lagens ord i 7 § LSS: *Den enskilde skall tillförsäkras goda levnadsvillkor.*
- Det betyder att den enskilde genom kompensering individuellt anpassat stöd ska kunna uppleva så goda möjligheter i sitt liv att han eller hon uppnår LSS-målen att leva som andra i full delaktighet i samhällslivet efter sina behov och önskemål; självständigt med stöd
- SoL ger rätt på vissa villkor till en skälig levnadsnivå, vilket är en lägre ambition. Ställer även krav på den enskilde att försöka bli självständig = klara sig utan stöd

Pluslag – goda levnadsvillkor – hög ambitionsnivå

- Sammanfattning: Eftersom goda levnadsvillkor kan karakteriseras som en stark kravrättighet fyller begreppet en viktig funktion att lyfta fram LSS-intentionen att LSS är en pluslag till SoL, vars kravrättighet bara sträcker sig till skälig levnadsnivå
- *Begreppet goda levnadsvillkor är fundamentalt när pluslagskaraktären ska beskrivas*

Handläggarna måste alltid beakta dessa skillnader så att man inte hemfaller åt ett SoL-tänk

- Det är skillnaderna i ambitionsnivå, den enskildes inflytande och räckvidden på stödet - med målet 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 LSS och inte enligt SoL.

Handläggaren bedömer rätten till LSS i tre steg enligt 7 § LSS

Socialstyrelsens handbok 2010

1. Tillhör den enskilde någon av de tre personkretsarna?
2. Behöver den enskilde den begärda insatsen för att vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor?
3. Tillgodoses behovet av insatsen på annat sätt?

Syftet med bedömningsprocessen är att nå ett beslut huruvida behoven ger rätt till LSS-insats som på ett ändamålsenligt sätt kan möta individens behov

Steg 1 personkretsbedömning

- Lagtexten: Personkrets 1 avser personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd; Personkrets 2 avser personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom; Personkrets 3 avser personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service

Viktigt att utnyttja professionella experter - som helst kan LSS - i samtliga steg!

- Professionella experter vanligen inblandade. Pk 1 och 2 är diagnosstyrda. "Funktionsdiagnoser". Pk 3 – stora, varaktiga svårigheter i vardagen pga av hälsotillståndet. Flera kriterier
- Personkretstillhörighet ger inte automatiskt rätt till LSS-stöd

Steg 2 handlar om förväntningar på framtiden – om personen behöver sökt LSS-stöd för sin livsföring

- Behovsbedömningen i steg 2 handlar om individens *förväntningar* på vad sökt LSS-insats kan innebära för dennes livsföring: hur den sökta LSS-insatsen kan kompensera svårigheterna i olika livssituationer så att levnadsvillkoren blir goda och ger den enskilde möjlighet att leva ett värdigt liv som andra med delaktighet i samhällslivet

Steg 3 handlar om givet stöd i den dagsaktuella situationen, dvs för närvarande

- Tillgodoses individens behov och önskemål av redan givet stöd vad avser omfattning och kvalitet?
Tillförsäkras personen goda levnadsvillkor? Genom andra LSS-insatser eller annat stöd från samhälle eller på annat sätt? Några exempel:
 - LSS-insats bostad med särskild service; Daglig verksamhet; andra LSS-insatser
 - Hemtjänst enligt SoL; andra SoL-insatser
 - Närstående, t ex föräldrar

Tre ifrågasatta begrepp

- Behov
- Goda levnadsvillkor
- Ändamålsenlighet

Behov

- I de politiska dokumenten om LSS står behov och önskemål ofta tillsammans
- Behov kan ifrågasättas men inte önskemål
- Önskemål måste alltid beaktas i samband med prövning av rätt till LSS – det unika! Det hyperindividualistiska!

Behov, SoL och individens inflytande

- Individens lagliga rätt till inflytande är stark enligt LSS och lägger en ovillkorlig skyldighet (ska-krav) på myndigheten att ge individen ett avgörande inflytande (6 § LSS) på både behovsbedömning liksom kvalitet och omfattning av givet stöd (steg 2 och 3)
- Den enskilde ska ses som expert på sina egna behov
- Individens lagenliga inflytande är svagare enligt SoL. Ordet inflytande nämns inte i SoL
- Handläggaren kan erbjuda annat stöd än det som söks, t ex liknande insatser enligt SoL

Goda levnadsvillkor

- Goda levnadsvillkor är ett *kvalitetsbegrepp* när det används i samband med LSS
- Förtydligas av Socialstyrelsen 2007: kvalitet och omfattning
- Uttrycks i lagen som ett *individmål*: Verksamheten har en skyldighet att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor
- OBS individmål, inte gruppmål. Framhäver det unika, det hyperindividualistiska
- Ordet villkor? Tänkbara synonymer för tydligare innebörd:
 - Goda livsmöjligheter, goda levnadsmöjligheter, goda livsförutsättningar, goda levnadsförutsättningar, goda levnadsomständigheter. Andra ord?

Goda levnadsvillkor anger den enskildes personliga upplevelse

- Det är den enskilde som avgör om en *sökt* insats kan förväntas leda till goda levnadsvillkor, dvs goda livsmöjligheter
- Det är den enskilde som avgör om *givet* stöd innebär goda levnadsvillkor
- *Goda levnadsvillkor är ett självupplevt begrepp, verksamheten kan skapa förutsättningar för att den enskilde gör det*
 - Stora krav på handläggare och företrädare att kunna tolka den upplevelsen

Framtiden och dagens situation

- Den enskilde förväntar sig – och hoppas – få goda levnadsvillkor/livsmöjligheter genom den sökta insatsen (steg 2, framtiden)
- Den enskilde upplever eller upplever inte goda levnadsvillkor/ livsmöjligheter genom givet stöd (steg 3, för närvarande)
- Särskilt relevant vid ansökan om personlig assistans och det hänvisas till att hemtjänst ger tillräckligt stöd; vid ansökan om ledsagarservice och kontaktperson då man har LSS-insats bostad med särskild service

Goda levnadsvillkor kan ses både som mål i sig och som medel för att nå LSS-målen

- LSS-målen på gruppnivå: Att leva som andra med full delaktighet i samhällslivet efter egna önskemål och förutsättningar

Den individrättsliga 7 § LSS handlar om både förväntningar och ändamålsenlighet

- Individens *förväntningar* på LSS-insats utifrån behov och önskemål
- men också om individens och handläggarens bedömning av *ändamålsenligheten* av både sökt och givet stöd

Begreppet ändamålsenlighet saknas ibland i LSS-bedömningen

- Ändamålsenlighet är ett använt begrepp i FN-konventionen och FUB-sammanhang
 - (RFUB till regeringen)
- Innebörd: Till nytta, till gagn, leda till det avsedda syftet
- Nödvändigt i steg 2 och 3:
 - Steg 2. Den enskildes förväntningar på sökt stöd är att få goda levnadsvillkor/livsmöjligheter i ett helhetsperspektiv och handläggarens bedömning är om sökt insats är ändamålsenlig
 - Steg 3: Båda parter bedömning av ändamålsenlighet med givet stöd
- Har den enskilde och handläggaren samma uppfattning? Hur ser argumentationen ut?

Ta hjälp av alla omkring er!

- Läkare, kuratorer, psykologer, logopedier, sjukgymnaster, arbetsterapeuter
- I linje med FN-konventionens Artikel 4 Allmänna åtaganden punkt a) att vidta alla ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i denna konvention.

Att tänka på vid mötet med handläggaren – fokus på individen

- LSS är en hyperindividualistisk möjlighetslag
- 7 § LSS. Den enskilde individens rätt – rätten till LSS-stöd ”om de behöver sådan hjälp i sin livsföring”
 - Den enskildes i fokus; Sådan hjälp i sin livsföring; Anpassning, flexibilitet
- Är rättspraxis användbar i just detta ärende?:
 - Rättssäkerhetens krav på likhet inför lagen verkar misstolkas. Det är ytterst sällan fråga om lika fall. LSS-personer tolkas som grupp, inte enskilda individer. Rättspraxis kan bara tillämpas på individer som i allt väsentligt är lika!

Att tänka på vid mötet med handläggaren

– LSS är en pluslag till SoL

- Ser handläggaren till hela livssituationen (med och utan olika stödinsatser)?
 - Eller bara till basala omvårdnadsbehov i hemmet? Dvs handläggs mitt ärende som ett SoL-ärende?
- Informerar handläggaren om att personen kanske bör söka en LSS-insats eftersom hen verkar tillhöra personkretsen för LSS? Att hen kanske behöver stöd enligt både LSS och SoL, även annat samhällsstöd.
- Informations- och serviceskyldighet enligt Förvaltningslagen. ”Räcka en hjälpande hand”



**Tack för er uppmärksamhet
och lycka till!**