
Lewin 17 maj 2017 (arbetsversion) inför avslutande styrgruppsmöte 12 juni 2017

Att få och få behålla LSS-insatser. Om rättssäkerhet vid myndighetsutövning i Uppsala under 2010-talet.

Sammanfattning

FUB, sedan hösten 2015 i omsorgsnämndens styrgruppsarbete kring myndighetsutövning enligt LSS och SoL. Rapporten vänder sig främst till den lokala ansvariga politiska ledningen och handläggarna, medborgare med funktionsnedsättningar och deras anhöriga samt funktionsrättsorganisationerna. En modell för rättssäker värdegrundsbaserad myndighetsutövning har utformats inför analys av nio ärenden som lett till avslag på ansökan om LSS-insats. Jag har utgått från Socialstyrelsens Handbok för handläggning och dokumentation i socialtjänsten. En fråga handlar om framtiden, om förväntan på ändamålsenlighet av sökt LSS-insats, d v s hur insatsen ska kunna leda till goda levnadsvillkor. Den andra frågan handlar om ändamålsenligheten av redan givet stöd (LSS-stöd och annat samhällsstöd).

Huvudresultatet av min undersökning om myndighetsutövning enligt LSS i Uppsala visar att intentionerna med LSS förvanskas av handläggarna vid omsorgsförvaltningen i Uppsala. Begränsande handläggningsstrategier förminskar eller förändrar behoven så att rätt till LSS-insats inte föreligger. Att LSS är en pluslag i förhållande till Socialtjänstlagen ignoreras. Den enskilde ges inte sitt lagstadgade inflytande över behovsbedömningen och får inte de goda levnadsvillkor med delaktighet i samhällslivet som LSS ger dem rätt till. Konsekvensen är rättslösa rättighetsbärare.

Rättssäkerhetsbrister har påvisats i samtliga beslutsunderlag med ovan anförda konsekvenser för de berörda LSS-personerna. Rapporten avslutas med några frågor till den politiska ledningen:

- *Pluslagstanken. Hur kommer den politiska ledningen att verka för att pluslagstanken fortsättningsvis ska styra myndighetsutövningen enligt LSS?*
- *Goda levnadsvillkor. Anser den politiska ledningen att kvalitetsbegreppet goda levnadsvillkor kan användas som rekvisit för rätt till stöd?*
- *Den enskildes lagstadgade inflytande. Hur avser den politiska ledningen att garantera den enskildes lagenliga inflytande? Hur avser den politiska ledningen hantera åsiktsmotsättningar kring behovsbedömningen?*
- *Principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Hur kommer den politiska ledningen att garantera att LSS-personer får ha kvar sitt stöd när behov inte förändras?*
- *Kombination av LSS-insatser. Anser den politiska ledningen att LSS boendeinsats i sig tillförsäkrar den enskilde så goda levnadsvillkor att man inte har rätt till någon ytterligare LSS-insats?*
- *Att göra rätt från början eller att låta domstol avgöra vad som är rätt. Är den politiska ledningens vilja att ärenden ska gå till domstol vid motsättningar om behovsbedömningen?*

Resultaten kan förhoppningsvis bidra till en mer rättssäker myndighetsutövning: Att göra rätt från början och därmed slippa långdragna och frustrerande rättsprocesser. Kanske kan även andra känna igen sig och använda sig av resultaten och slutsatserna i sina kommuner.

Avsnitt 1. Bakgrund till undersökningen

Den starka rättighetslagen LSS (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) trädde i kraft 1 januari 1994. Förväntningarna var stora på denna inflytandereform men redan efter några år var det uppenbart att tillämpningen inte var i linje med de politiska avsikterna.

Var det fråga om inkörningsproblem som skulle bemästras så småningom? Eller har problemen fortsatt? Det korta svaret är Nej på den första frågan och Ja på den andra. LSS har nu funnits i drygt 20 år. Funktionsrättsorganisationer och myndigheter ser problem med myndighetsutövningen vid LSS-tillämpningen (se särskilt Socialstyrelsens årliga lägesrapporter). Krav framförs i olika sammanhang, främst från funktionsrättsorganisationer på att LSS måste återupprättas. Det finns mycket frustration och osäkerhet om hur detta kan göras (se t ex skrivelser från Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, RiksFUB, www.fub.se).

Tilliten till det offentliga har sjunkit. Man vänder sig inte till det allmänna med förhoppning och förväntan om hjälp utan med oro att en kamp förestår för att få det samhällsstöd man anser sig ha laglig rätt till. Inte heller verkar berörda medborgare anse att man kan förlita sig på rättssystemet vid ett överklagande (se t ex rapporter från Stockholms läns FUB, <http://fubstockholmslan.se>). På senare tid kommer signaler som tyder på att kommuner verkar vilja ge SoL-stöd istället för LSS-insatser (se t ex rapporter från Stockholms läns FUB, <http://fubstockholmslan.se>).

I min avhandling *Funktionshinder och medborgarskap* (1998) talar jag om en behovskedja med sju länkar: från situationen där den enskilde upplever svårigheter i den dagliga livsföringen till situationen när den enskilde får samhällsstöd. Behovskedjan kom till användning i en lokal uppföljning, som jag gjorde på uppdrag av Uppsala kommun (*LSS-uppföljning i Uppsala*, 1999). En referensgrupp följde arbetet för ömsesidigt lärande och påverkan. Till den knöts verksamhetsföreträdare från kommunen, landstinget och HSO (Handikappförbundens samarbetsorgan). Mina tolv avslutande frågor känns lika aktuella i dag, nästan tjugo år senare. Särskilt denna: Uppfattar handläggarna att den enskilde ska ha större inflytande vid handläggning enligt LSS än socialtjänstlagen? Även en senare lokal studie *Kuratorn som lots* (2003) tar upp LSS tillämpningsproblem. Min egen kunskap och erfarenhet genom forskning om LSS-reformens tillkomst och tillämpning liksom erfarenheter från intressepolitiskt arbete i RiksFUB och lokalt i FUB Uppsala har befast min oro att LSS inte tillämpas som avsågs.

Vid två tillfällen – 2009 och 2010 – har FUB Uppsala tillsammans med Autism- och Aspergerföreningen i Uppsala län fått rätt i förvaltningsdomstol vid lagprövning av Uppsala kommuns förslag till riktlinjer (Förvaltningsrätten i Uppsala Mål nr 2580-10 med hänvisning till dåvarande Länsrätten i Uppsala län 27 november 2009).

Tanken på en undersökning av myndighetsutövning enligt LSS vaknade successivt sedan företrädare för personer med omfattande funktionsnedsättningar gjort mig uppmärksam på vad de uppfattade som felaktiga utredningar och beslut, d v s avslag trots att personen enligt företrädarens bedömning hade rätt till LSS-insatser. Särskilt upprörd var man när det var fråga om att en insats, som LSS-personen haft i många år, plötsligt inte förlängdes. Jag fick höra yttranden från anhöriga om vad handläggare sagt och hörde även själv yttranden från handläggare vid olika utbildningstillfällen, som jag var engagerad i, och som väckte min undran. Några exempel får illustrera. "Tidigare var vi snällare." "Vår jurist har sagt att det inte är någon skillnad på LSS värdegrund och SoLs värdegrund." "Du kan ju alltid överklaga" verkar vara ett rutinemässigt svar, när berörda personer vill diskutera handläggares bedömningar och förslag till beslut.

Inför valet 2014 hade HSO i Uppsala en paneldebatt. Där förklarade närvarande politiker med en mun: "Det finns inga riktlinjer". Från HSOs sida var uppfattningen tydlig: Jo det har ni, även om de inte är nedskrivna. Det var startskottet för min undersökning av rättssäkerheten i ett antal beslutsunderlag, som enskilda och företrädare lämnat till mig i min egenskap av funktionshinderforskare och medlem i FUB. De hade samtliga lett till avslag på ansökan om LSS-insats. Vid läsningen hade jag känt förvåning, frustration och en obestämd obehagskänsla. Vad var det som gjorde att jag inte fann beslutsunderlagen förenliga med LSS-tanken?

Valet 2014 ledde till att den borgerliga alliansen ersattes med en majoritet med socialdemokrater, vänsterpartiet och miljöpartiet. En arbetsgrupp (numera kallad styrgrupp) tillsattes hösten 2015 med politiker, tjänstemän och representanter för HSO för att utarbeta nya riktlinjer. Jag ingår som representant för FUB Uppsala. Jag har därefter arbetat parallellt med undersökningen och styrgruppsarbetet.

Vi representanter från HSO har även deltagit i andra samverkansgrupperingar inom kommunen. Ett stort arbete lades ned på kommunfullmäktiges uppdrag (december 2014) till omsorgsnämnden att ta fram förslag till program för funktionshinderpolitiken. Kommunfullmäktige antog i december 2016 *Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning*. Det bygger på *FNs Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, som Sverige ställde sig bakom 2008. Artikel 19 i konventionen har särskild relevans för denna undersökning: Rätt att leva självständigt och att delta i samhället.

Avsnitt 2. Varför verkar de nio beslutsunderlagen inte förenliga med LSS-tanken?

2.1. En första fråga för undersökningen är: *Har de olika ansökningarna om LSS-insatser handlagts på ett rättssäkert sätt? Om inte, är följdfrågan: Hur kan rättssäkerhetsbristerna beskrivas?* En andra fråga är: *Vilka är konsekvenserna för de berörda LSS-personerna?*

Rättssäkerheten vid förverkligandet av de politiska målen med LSS står i fokus för denna undersökning. Nu liksom i min tidigare forskning om LSS har jag ett medborgarperspektiv. Jag ser LSS som kronjuvelen i det funktionshinderpolitiska reformarbetet, en juvel som tyvärr börjat förlora sin glans i berörda medborgares ögon.

LSS politiskt beslutade välfärdsrättigheter förmedlas till medborgarna genom myndighetsutövning. I den här undersökningen är det fråga om kommunal myndighetsutövning. Det handlar om *makt och beroende* – handläggarnas makt att genom sin behovsbedömning påverka beslut som berörda medborgare är i högsta grad beroende av för sin vardagstillvaro. Det handlar också om olika intressen hos tre aktörgrupper: den politiska ledningen, handläggarna samt medborgarna med funktionsnedsättning och deras företrädare.

De lokala politikerna har ansvar för att LSS-tillämpningen är rättssäker och styr handläggarna via tjänstemän på olika nivåer. För att besvara den första frågan och dess följdfråga gör jag en beskrivning och analys av LSS-handläggares myndighetsutövning vid några beslut som lett till avslag på ansökan om LSS-insats. Jag besvarar den andra frågan genom att analysera konsekvenserna vid dessa avslagsbeslut: för LSS-värdenas förverkligande och även för de specifika LSS-personerna själva av eventuella rättssäkerhetsbrister.

2.2. *LSS är speciell – en stark rättighetslag med ovillkorliga krav på stöd när behov finns. "Vid behov" – det är behovsbedömningen som står i centrum för denna undersökning.* Kommunen har en lagstadgad skyldighet (enligt 15 § LSS) att skaffa kunskap om sina medborgares behov av LSS och resurser ska fram vid behov. Den politiska avsikten är att LSS-verksamheter ska prioriteras. LSS-personer behöver särskilt stöd och service "utöver vad de får enligt annan lag". En särskild lag behövs, en *pluslag* (Lewin 1998, sid 65 f med hänvisning till prop 1992/93:159, sid 45, 49, 49 f). Om ansvarig nämnd har sådan kunskap om behoven och lyckas övertyga kommunen om dess skyldigheter att prioritera LSS-behov borde risken för att behöva ha en verksamhet på "löpande räkning" minska. Det mellankommunala utjämningsystemet för LSS kan också fungera som en morot för att tillgodose LSS-behov.

2.3. *Tre aktörsgupper är aktuella:* den politiska ledningen, handläggarna och medborgarna. I denna undersökning fokuseras analysen på relationen LSS – handläggare – medborgare.

Den politiska ledningen utgörs av de folkvalda lokala politikerna, som har ansvaret för att tillämpningen av LSS är rättssäker, och de högre tjänstemännen.

Kommunala politiker har många skiftande uppgifter och skyldigheter. Det kommunala självstyret ger dem möjligheter att utifrån partitillhörighet och intressen ha en viljeinriktning och program (vanligen omnämnt som policy) som kan anpassas just för den aktuella kommunen med dess resurser, möjligheter och begränsningar. Till sin hjälp har de tjänstemän som bereder ärendena, mer eller mindre lojalt.

Handläggarna arbetar på delegation från ansvariga politiker. De har varierande kompetens vad gäller utbildning, erfarenhet, kunskap och förståelse för funktionsnedsättnings konsekvenser. Likaså varierar själva bemötandekompetensen. Den hänger ihop både med personlig mognad och med förståelse för vad det innebär att ha en maktposition i mötet med den enskilde (se Lind och Fridström Montoya 2014, sid 14). Den enskilde med omfattande funktionsnedsättningar är beroende av handläggarens agerande och förväntar sig ett professionellt bemötande för att få hjälp att hantera vardagen. En ytterligare omständighet av betydelse för handläggningen är arbetsplatskulturen liksom styrningen från överordnade tjänstemän och politiker. Handläggare kan uppleva ett tryck från ledningen att hålla igen på insatser av budgetskäl. Alla dessa faktorer påverkar handläggningen.

Lind och Fridström Montoya understryker nödvändigheten att handläggaren "har tillräcklig kunskap om och vågar göra egna bedömningar utifrån rättsskällorna ... Handläggaren driver rättsutvecklingen framåt och är del av denna" (Lind och Fridström Montoya, sid 20). För denna undersöknings målgrupp – medborgare med omfattande funktionsnedsättningar – är den önskvärda riktningen att LSS värdegrund tillämpas på ett rättssäkert sätt och att inte en begränsande styrning från överordnade tjänstemän och politiker påverkar utfallet, d v s berörda medborgares rätt till LSS-insats.

Medborgarna i undersökningen är personer med omfattande funktionsnedsättningar. Varför söker en person LSS-insats? Tio olika LSS-insatser ger möjlighet för den enskilde att få kontroll över sin livssituation genom ett kompenserande socialt och personligt stöd i vardagen. Däremot ger inte LSS rätt till annat stöd såsom till ledsagares omkostnader eller färdtjänst. Den enkla utgångspunkten för den enskilde är att man anser sig ha ett behov av sådant stöd som kan ges enligt LSS. Det finns en

förväntan om att ett sådant stöd ska kunna innebära så goda levnadsvillkor att man ges möjlighet att kunna leva ett liv som andra efter egna önskemål och förutsättningar. Och där är önskemålet om att ha inflytande över sin livssituation och delaktighet i samhällslivet fundamentala faktorer för att kunna uppleva de goda levnadsvillkor, som LSS ger rätt till. Behov och önskemål nämns ofta tillsammans i LSS-proppen (se t ex 1992/93:159, sid 50 f).

Avsnitt 3. Modell för en rättssäker myndighetsutövning inför läsning av nio beslutsunderlag

Materialet består av beslutsunderlag i LSS-ärenden, som har lämnats till mig under 2010-talet för kommentarer och råd, sedan beslutet blivit avslag på ansökan om LSS-insats. Materialet är begränsat. Nio beslutsunderlag från vuxna personer som är bedömda tillhöra personkretsen för LSS, samtliga utom en person till personkrets 1. En person tillhör personkrets 2. Samtliga, utom LSS-personen i personkrets 2, har haft LSS-beslut sedan lång tid. De LSS-insatser som är aktuella är kontaktperson (5 ärenden) och ledsagarservice (2 ärenden), personlig assistans (1 ärende), korttidsvistelse (1 ärende). Vanligen talar jag om LSS-personen som *den enskilde, d v s den person som ansökan avser*. Och vanligen har personen en företrädare vid ansökan om stöd.

I samtliga fall har godkännande getts per epost att använda avidentifierade korta redogörelser ur beslutsunderlagen för att illustrera handläggningen.

Jag har fortlöpande presenterat arbetet med undersökningen i olika sammanhang. För funktionsrättsorganisationer, politiker och tjänstemän samt förvaltningspolitiska seminariet vid Statsvetenskapliga institutionen. Powerpointpresentationer finns tillgängliga på Uppsala FUBs hemsida <http://www.fub.se/lokalt/fub-uppsala/info/lss-rummet>.

Beslutsunderlagen är lästa med "rättssäkerhetsglasögon". Vid utformningen av modellen för en rättssäker myndighetsutövning har jag utgått från vetenskaplig litteratur på området (se referenser i min avhandling *Funktionshinder och medborgarskap*, 1998) samt juristerna Therese Bäckman, Therése Fridström Montoya och Anna-Sara Lind liksom den lärobok *Juridik för socialt arbete* (2014), som de medverkar i. Dessutom har jag – förutom lagtext och förarbeten, framför allt den så kallade LSS-proppen (1992/93:159) – använt mig av rapporter från centrala myndigheter såsom Socialstyrelsen: *Handbok för handläggning och dokumentation i socialtjänsten* (2010, 2015), vägledningen *IBIC – Individens behov i centrum. Behovsinriktat och systematiskt arbetssätt med dokumentation av individens behov utifrån ICF* (2016) samt *Handbok för utveckling av indikatorer. För god vård och omsorg* (2014, 2017). Modellen består av olika delar. Viktiga begrepp som de presenteras i tur och ordning: 3.1. Behov; 3.2. Begreppet myndighetsutövning; 3.3. Begreppet rättssäkerhet; 3.4. Formell rättssäkerhet; 3.5. Materiell rättssäkerhet; 3.6. LSS som pluslag till SoL.

3.1. Behov. Utgångspunkt för modellen är den enskildes behov av sådant stöd som kan ges enligt LSS (7 § LSS, första stycket). Begreppet behov har ingen entydig definition. Liksom många andra ser jag behov som något instrumentellt. En behovsbeskrivning kan då ses som ett medel att komma till rätta med olika svårigheter och etappmålet är att få samhällsstöd, som sedan kan tillgodosebehoven på ett ändamålsenligt sätt. Men behovs omfattning och karaktär är inte några objektivt sanna och mätbara företeelser utan beror på vem som gör behovsbedömningen (se Lewin 1998, sid 28).

Jag ansluter mig till det synsätt på behov och behovsbedömning som finns i Socialstyrelsens vägledning för behovsbedömning IBIC. Det ger goda förutsättningar för en värderingsstyrd och rättssäker behovsbedömning. IBIC konstaterar att behov är knutna till individen och måste relateras till dennes situation och omgivning. Man kan tala om normativa behov (samhälleligt definierade av makthavare och experter), upplevda behov (en individs önskemål och förväntningar), uttryckta behov (efterfrågade behov), komparativa behov (jämförelse med andra personer i liknande situationer) (IBIC 2016, sid 30). Samtliga typer av behov kan vara aktuella vid myndighetsutövningen.

Den enskildes *upplevda behov* omvandlas till *uttryckta behov* i en ansökan. Handläggaren utgår sedan i sin behovsbedömning från en uppfattning om de *samhälleligt definierade behoven* (d v s de normativa behoven, vad lagtext och förarbeten säger om LSS-behov). Denna uppfattning avgör bedömningen av den enskildes *rätt till en stödinsats enligt LSS*. I idealfallet sammanfaller de uttryckta behoven och de samhälleligt – av politikerna – definierade behoven. Den enskilde och handläggaren är överens. Om handläggaren använder sig av rättspraxis vid den bedömningen kan det också bli aktuellt med *komparativa behov*, d v s en jämförelse mellan de behov och omständigheter som anges i rättspraxis och i det aktuella ärendet. Är det fråga om lika fall? Mera om den formella rättssäkerhetens krav på likabehandling liksom om prejudicerande domar nedan i avsnitt 3.4.

I den här undersökningen med dess medborgarfokus är det fråga om enskilda medborgares *uttryckta behov* respektive om *samhälleligt definierade behov*, d v s behov enligt handläggarens bedömning, som är i blickfånget. I idealfallet sammanfaller den enskildes behovsbedömning med handläggarens behovsbedömning. Så är det när den enskilde LSS-personen och handläggaren är överens och det blir ett gynnande beslut. Det har kanske tagit tid att nå fram till detta. Vissa av de uttryckta behoven har visat sig inte vara sådana att de ger rätt till LSS-insats och handläggaren har kunnat övertyga den enskilde om att så är fallet. Kanske har man också kunnat komma fram till andra lösningar. I idealfallet gäller också att handläggarens uppfattning om samhälleligt definierade behov är förenliga med de behov som förarbetena anger, d v s de LSS-behov som är kopplade till den materiella rättssäkerheten (se avsnitt 3.5).

Socialstyrelsens vägledning IBIC utgår från WHO's *Internationella klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF)*. Det är WHO's biopsykosociala perspektiv som nu gäller för behovsbedömning inom socialtjänsten. Det sättet att se på mänsklig funktion, förmåga och behov av samhällsstöd anser jag är väl lämpat för behovsbedömning vid LSS.

IBIC fokuserar ICFs komponent *individens delaktighet*. Det begreppet innebär ett socialt perspektiv på fungerandet (funktionstillstånd med ICFs språkbruk) och definieras som *en persons engagemang i en livssituation*. IBIC gör ingen åtskillnad på LSS och SoL men gör flera viktiga påpekanden, som är relevanta för analysen av undersökningens beslutsunderlag. IBIC ger exempel på vad som kan menas med delaktighet i en figur på sid 36: Delta/ta del av; Vara inkluderad; Vara accepterad; Vara engagerad i ett livsområde; Ha tillgång till behövda resurser. Ett viktigt tillägg i figuren är att det är fråga om den *subjektiva erfarenheten av engagemang*, d v s *den enskildes upplevelse av delaktighet i olika avseenden*. Följande citat ur IBIC visar att vägledningens uppfattning om delaktighet är i linje med vad LSS-proppen skriver om behov och LSS-värdena delaktighet och inflytande (prop 1992/93:159, sid 50 f; mer om LSS-värdena i avsnitt 3.5):

Delaktighet innefattar att vara autonom och bestämma över sitt eget liv, även om man inte kan utföra aktiviteter på egen hand. Detta innebär att den egna viljan och motivationen, personliga mål och roller är betydelsefulla för upplevelsen av delaktighet (IBIC sid 47).

Behov av stöd för att kompensera funktionsnedsättningar och ge möjlighet till delaktighet kan vara aktuellt i många olika livssituationer. ICF anger nio olika livsområden som avser delaktighet (se IBIC sid 36 f): Lärande och att tillämpa kunskap; Allmänna uppgifter och krav; Kommunikation; Förflyttning; Personlig vård; Hemliv; Mellanmänskliga interaktioner och relationer; Utbildning, arbete, sysselsättning och ekonomiskt liv; Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv.

IBIC har lagt till ytterligare två områden, som också är relevanta för undersökningen: Känsla av trygghet (som är en psykisk kroppsfunction) samt Personligt stöd från person som vårdar eller stödjer en närstående (som är en omgivningsfaktor enligt ICF). Det finns således totalt elva livsområden i IBIC (sid 54).

ICF anger olika omgivningsfaktorer som kan vara underlättande eller hindrande. En för undersökningen särskilt relevant omgivningsfaktor är *Samhällstjänster och regelverk*. Där återfinns välfärdslagarna LSS och SoL och andra samhällsstöd på olika nivåer (kommunal, regional, nationell), system för organisation av tjänsterna, policys som styr och reglerar de system som tillhandahåller tjänsterna. För den här undersökningen ligger fokus på *LSS värdegrund, som den uttrycks i förarbeten och lagtext*, och på *handläggarna* som ska tillämpa den.

Livsområden i undersökningens LSS-insatser. Det är enbart fyra av LSS tio insatser som är representerade i undersökningen: kontaktperson, ledsagarservice, korttidsvistelse och personlig assistans. Med utgångspunkt i LSS-proppens beskrivningar om syftet med LSS-insatser i allmänhet liksom de specifika syftena med respektive insats (se prop 1992/93:159, särskilt sid 42-47 och 49-51 samt avsnitt 3.2 Särskilt stöd och särskild service) kan de aktuella insatserna beskrivas utifrån ICFs olika livsområden. Läsaren kan fundera över om jag gjort en rimlig koppling mellan insats och livsområden:

Kontaktperson avser främst att möta behov på följande livsområden: *Mellanmänskliga interaktioner och relationer* samt *Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv*. En person med kommunikationssvårigheter kan behöva en kontaktperson för livsområdet *Kommunikation*. En kontaktperson kan fungera som en medmänniska och hjälpa till med *Allmänna uppgifter och krav* (t.ex. genomföra daglig rutin, hantera stress och andra psykologiska krav). En kontaktperson kan också ge *Känsla av trygghet*, som är en psykisk kroppsfunction. Kontaktperson kan slutligen också vara en omgivningsfaktor och innebära *Personligt stöd från person som vårdar eller stödjer en närstående*. Indirekt kan trygghetskänslan och det personliga stödet vara underlättande faktorer inom livsområdet *Förflyttningar* och övriga livsområden som den enskilde vill vara delaktig inom.

Ledsagarservice är främst aktuell inom livsområdet *Förflyttningar* samt *Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv*. Men ledsagarservice kan också fylla en funktion inom livsområdet *Mellanmänskliga interaktioner och relationer*.

Korttidsvistelse avser främst *Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv* (såsom rekreation och fritid). Dessutom kan korttidsvistelse motiveras med att en anhörig som vårdar den enskilde kan

behöva avlösning. Den anhörige ses då som en omgivningsfaktor (*Personligt stöd från person som vårdar eller stödjer en närstående*) som behöver avlösning för att kunna vara en underlättande faktor för stödet till den enskilde (d v s *Samhällstjänster och regelverk*).

Personlig assistans. Samtliga livsområden kan vara berörda.

3.2. Begreppet myndighetsutövning är ett fundamentalt begrepp i undersökningen. Det är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Det finns ingen laglig definition av myndighetsutövning men i kommentarerna till förvaltningslagen finns följande beskrivning: "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande" (se Anna-Sara Lind 2014 sid 40 med referenser).

3.3. Begreppet rättssäkerhet är ett annat fundamentalt begrepp som behandlas av flera akademiska discipliner och jag har främst utgått från några juridiskt skolade forskare: Therese Bäckman använder rättssäkerhet som analysverktyg i sin avhandling (om en rättsprincip för att kunna behålla givet stöd när behovet kvarstår, se Bäckman 2013). Det kommer jag också att göra och jag ansluter mig till hennes användning av begreppet: "Ett samlingsbegrepp för vissa principer, som i sin tur kan härledas till etiska värden. De här principerna uppställer *krav*, dels på rätten och dess juridiskt tekniska utformning, dels på de som tillämpar rätten. För att kunna tala om rättssäkerhet krävs alltså att rätten och dess tillämpning lever upp till dessa krav." (Bäckman 2013, sid 46).

Och i en lärobok för blivande handläggare *Juridik för socialt arbete* vill Anna-Sara Lind och Therése Montoya Fridström bidra "till ett socialt arbete som bygger på rättssäkerhet, där beslut som tas är förankrade i såväl rättsstaten som välfärdsstaten och som ger uttryck för de grundläggande fri- och rättigheter som var och en enligt nationell och internationell rätt ska vara tillförsäkrade" (Lind och Montoya Fridström 2014, sid 14).

3.4. Formell rättssäkerhet. De formella rättssäkerhetsprinciperna gäller för all lagstiftning. Den grundlagsfästa *legalitetsprincipen* garanterar *lagenligheten*, att det är lagen som styr handläggningen. Övriga aktuella formella rättssäkerhetsprinciper är främst *objektivitet*, d v s *saklighet* och *opartiskhet*, samt *förutsebarhet* (se t ex Lind och Fridström Montoya 2014, sid 14 f).

Ett särskilt problem gäller rättssäkerhetsprincipen *likabehandling*, allas likhet inför lagen. Författarna, tillika jurister, Anna-Sara Lind och Therése Fridström Montoya konstaterar att lika fall "förvisso" ska behandlas lika, "men om omständigheterna är olika behöver man inte göra en likadan bedömning. (Och vad är 'lika'? Egentligen?)" (sid 20). Jag instämmer med de två juristerna i deras fråga: Vad är "lika"? Egentligen?

En ny rapport från FUB Stockholms län aktualiserar problemet med likabehandling när de behandlar prejudikatsvärdet hos domar från den högsta förvaltningsrättsliga instansen, HFD. På domstolens hemsida står följande: "Högsta förvaltningsdomstolen kan göra generella uttalanden om hur t.ex. ett lagrum ska tillämpas, men många gånger är HFD:s avgöranden så knutna till omständigheterna i det enskilda fallet så att myndigheter och domstolar måste göra en egen bedömning av ett avgörandes betydelse i mål där omständigheterna inte är helt jämförbara." Och författarna till FUB-rapporten konstaterar: "Teoretiskt sett är det således omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om ett mål från HFD har betydelse och i så fall i vilken utsträckning."

(<http://fubstockholmslan.se/rapporter/>, sid 4)

Handläggarna måste kunna visa att omständigheterna verkligen är lika inför en eventuell hänvisning till rättspraxis. Enligt min uppfattning är kravet på lika omständigheter näst intill omöjligt att tillgodose i olika rättsfall enligt LSS. Som nästa avsnitt om den materiella rättssäkerheten visar är det inte aktuellt med *komparativa* behov och *likabehandling*, när det gäller LSS med dess hyperindividualistiska synsätt och starka betoning på den enskildes önskemål. Enligt LSS är det alltid fråga om den unika människan med sina unika behov och önskemål, sin unika rangordning av dessa önskemål och utifrån sina unika förutsättningar och livssituationer.

3.5. Materiell rättssäkerhet. För en rättssäker myndighetsutövning enligt LSS krävs att handläggarna inte bara beaktar de *formella rättssäkerhetsvärdena* utan också de så kallade *materiella rättssäkerhetsvärdena* för LSS (om materiell rättssäkerhet, se Bäckman 2013, sid 67-73, 77 f).

Inför läsningen av beslutsunderlagen med "rättssäkerhetsglasögon" måste dessa värden identifieras. LSS är en starkt ideologisk och värdeladdad lag. I den så kallade LSS-proppen (prop 1992/93:159) finns den politiska viljan tydligt beskriven, särskilt i kapitel 2. Allmänna utgångspunkter och överväganden samt kapitel 3. Stöd och service till vissa funktionshindrade.

3.5.1 Mål- och inriktningsparagraferna innehåller resultat- och processvärden. Värdena har olika karaktär. I mål- och inriktningsparagraferna 5, 6, 7 §§ LSS finns värden som handlar om VAD som ska uppnås med sökt insats, d v s krav på vad insatsen ska leda till, men också om HUR de värdena ska uppnås. De utvecklas i LSS-proppen. Jag har valt att använda terminologin *resultatvärden* för värden som beskriver vad som ska uppnås med verksamheten respektive processvärden för värden som beskriver hur målen ska uppnås. Värden kan vara aktuella både vid handläggningen och vid själva utförandet av stödet¹:

Resultatvärden finns i 5 § LSS och 7 § LSS: Mål för personkretsen: jämlikhet i levnadsvillkor, full delaktighet i samhällslivet, möjlighet att leva som andra (5 §). Mål för individen: goda levnadsvillkor, självständigt liv (7 §).

Processvärden finns i 6 § LSS och 7 § LSS: god kvalitet, samarbete, helhetssyn, respekt för den enskildes bestämmanderätt och integritet, inflytande och medbestämmande (6 §); varaktighet, samordning, anpassning till mottagarens individuella behov, lättillgänglighet (7 §).

3.5.2. LSS-värdena kan också uttryckas som *samhälleligt definierade behov*, d v s behov som riksdagspolitikerna har bestämt ska tillgodoses (de normativa behoven i 3.1.). De framgår av LSS-proppen tillsammans med värdena: Behov av inflytande (över behovsbedömningen för att få kontroll över sin livssituation); Behov av delaktighet för att kunna leva som andra (inte bara basal omvårdnad i det lilla livet utan stöd för delaktighet i det stora livet, samhällslivet); Behov av goda levnadsvillkor (som medel för att kunna få möjlighet att leva som andra, förverkliga önskemål och

¹ Mer om LSS-värdena i Socialstyrelsen *Handbok för handläggning och dokumentation i socialtjänsten* sid 39-42; Mer om goda levnadsvillkor i Socialstyrelsen *Bostad med särskild service för vuxna. Stöd för rättstillämpning och handläggning* (2007); Bengt Westerberg har en liknande terminologi i rapporten *Personlig assistans. Hotad frihetsreform?* (2016). Han använder ordet mål istället för värde: resultatmål respektive processmål. Följande värden är resultatmål: jämlikhet, full delaktighet, leva som andra, goda levnadsvillkor, ett självständigt liv. Följande värden är processmål: självbestämmanderätt, integritet, inflytande, medbestämmande, varaktigt, samordnat, individuella behov (2016 sid 13-14). Resultatmålen är desamma som mina resultatvärden. Jag har som synes ytterligare ett processvärde: värdet god kvalitet. Jag kan inte se att våra terminologier skiljer sig i sak.

drömmar); Behov av självständighet (för att kunna känna att man bestämmer själv och gör vad man själv önskar); Behov av tillgänglighet till stödet (att kanske inte bara gruppbofastadspersonal ska stå för allt stöd för att den enskilde ska uppleva goda levnadsvillkor); Behov av helhetssyn (för att kanske också söka annat stöd såsom hjälpmedel, ekonomiskt stöd).

3.5.3. Sammanfattningsvis behövs LSS för att leva ett fullvärdigt liv med kontroll över sin livssituation. De politiska intentionerna utgör sammantaget LSS värdegrund och ideologin konkretiseras i lagtexten. Jag brukar uttrycka ideologin kortfattat så här: LSS är en hyperindividualistisk möjlighetslag. Citaten i de olika avsnitten ur lagtexten tillsammans med propositionens ord om den humanistiska människosynen, valfrihet och frivillighet uttrycker välfärdsstatliga rättssäkerhetsvärden, mål och principer som utgör LSS värdegrund. De måste samtliga beaktas för en rättssäker myndighetsutövning tillsammans med de generellt gällande formella rättssäkerhetsreglerna.

3.6. LSS som pluslag till SoL.² Det finns en särskild problematik vid LSS-tillämpningen eftersom många handläggare hanterar både LSS-ärenden och SoL-ärenden vid bedömning av behov, som kan vara ganska likartade. Och många av de välfärdsstatliga värdena, målen och principerna är också desamma för LSS och SoL, åtminstone till ordalydelsen. Men – det finns stora skillnader som handläggarna måste vara medvetna om för en korrekt myndighetsutövning.

”Det spelar väl ingen roll om man får stöd enligt LSS eller SoL. Huvudsaken är att det är ett bra stöd”. Så sa en tjänsteman vid ett riktlinjemöte i Uppsala i maj 2014. Svaret är – Jo, det gör det. Och skälet är just att 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” (1992/93:159 sid 47). Man brukar tala om LSS som en särskild lag i motsats till SoL som är en generell lag. Själva *lagstiftningskaraktären* skiljer också lagarna åt: LSS är en rättighetslag medan SoL är en ramlag med rättighetsinslag.

Ordet pluslag används inte i lagtexten för LSS men den politiska avsikten med pluslag konkretiseras så här i själva lagtexten (se även LSS-proppen, sid 45): Denna lag innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag (4 § LSS). ”En framställan om stöd eller service av en person som tillhör lagens personkrets bör i första hand prövas enligt denna lag om det gäller en insats som regleras i lagen, eftersom det i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand kan framställan prövas enligt socialtjänstlagen” (prop 1992/93:159, sid 171).

Socialstyrelsen utvecklar inte LSS pluslagstanke i sina vägledningar, nämner bara att LSS jämfört med SoL är konstruerad som en utpräglad rättighetslag, att LSS inte innebär någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag samt att den utgör ett komplement till SoL och andra lagar (se handboken sid 39). Socialstyrelsen redovisar värdegrunderna och handläggningen separat för de båda lagarna. Man visar att handläggningen av rätten till stöd enligt LSS respektive SoL är olika på varje punkt men enligt min mening jämför emellertid inte Socialstyrelsen på ett tydligt sätt de olika lagarnas värdegrunder och de konsekvenser dessa har

² Mitt varma till tack till AnnCharlotte Carlberg, sekreterare i Handikapputredningen, som fäste min uppmärksamhet på betydelsen av pluslagstanken för värdet goda levnadsvillkor.

för myndighetsutövningen. Och det gäller både själva handläggningen och dokumentationen. LSS framstår därmed inte tydligt som en pluslag till LSS. Inte heller läroboken *Om Juridik och socialt arbete* (2014) är särskilt utförlig om pluslagstanken och konsekvenserna för den materiella rättssäkerheten av skillnader i värdegrunder mellan LSS och SoL.

Varför är det till fördel att prövas enligt LSS jämfört med SoL? Nedan tar jag upp några olika skäl:

3.6.1. Ett avgörande skäl är det lagstadgade *inflytandet* (enligt 6 § LSS). Det värdet finns bara i LSS. Och inflytandet finns både i handläggningssituationen och vid utförande av given LSS-insats. Inflytande ger egenkontroll över livssituationen (se t ex prop 1992/93:159, s 44). Det starka påverkansvärdet innebär en maktförskjutning från det offentliga till den enskilde. Skillnaden förstärks ytterligare genom att SoL tvärtom har en så kallad *egenansvarsprincip*.

I SoLs portalparagraf (1 § SoL andra stycket, kapitel 1 om socialtjänstens mål) står följande: Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Handläggaren ska bedöma om den enskilde själv kan tillgodose behovet eller om det kan tillgodoses på annat sätt. Först måste alltså den egna förmågan att klara sig själv utredas liksom om det finns andra stödformer som kan vara aktuella. Med hjälp av stödet ska sedan den enskilde försöka bli självständig och oberoende av stöd. Målet är att stödet ska upphöra, d v s att kan kommunen således ställa krav på den enskilde, vilket innebär en svagare rätt till stöd än för LSS, d v s att den enskildes maktställning är svagare än vid LSS-tillämpning.

3.6.2. Den offentliga makten begränsas ytterligare genom den enskildes lagstadgade rätt till ett högkvalitativt stöd, *goda levnadsvillkor* (enligt 7 § LSS), vilket således är ett starkt ska-krav på en hög ambitionsnivå jämfört med SoLs skäligena levnadsnivå.

En hög kvalitet på organisation/struktur och process på verksamhetsnivå (vid myndighetsutövning och genomförande) ger förutsättningar och möjlighet att uppnå resultat kvalitet på individnivå (om olika sorters kvalitet, se Socialstyrelsens Handbok för utveckling av indikatorer för god vård och omsorg, 2014). För LSS-tillämpningen innebär *resultat kvalitet att den enskilde upplever goda levnadsvillkor* tack vare en rättssäker handläggning och hög kvalitet på det givna stödet och därmed får möjlighet att uppnå LSS-målet möjlighet att leva som andra. En kommuns försäkran om att tillförsäkra någon person goda levnadsvillkor betyder bara att man kan visa på en hög kvalitet på organisation och struktur men säger inget om resultatet, huruvida den enskilde också upplever sig ha så goda levnadsvillkor att det går att leva ett värdigt liv som andra. SoL har en lägre ambition: Endast skälig levnadsnivå behöver uppnås. Den nivån är således en minsta-möjliga-nivå vad gäller både kvalitet och omfattning av insatser.

3.6.3. Full delaktighet i samhällslivet och möjlighet att leva som andra är målet med LSS. Tillsammans med påverkansvärdet inflytande och goda levnadsvillkor, som bara finns med LSS, blir det en avsevärt mer gynnad position för den enskilde än när motsvarande värden kombineras i ett SoL-ärende, med SoL-värdena egenansvarsprincip och skälig levnadsnivå.

3.6.4. Det finns några välfärdsstatliga värden som har samma ordalydelse i LSS och SoL men har olika innebörd vid tillämpningen. Det är värdena självständighet, helhetssyn och varaktighet/kontinuitet. Det blir särskilt påtagligt när SoLs egenansvarsprincip påverkar de tre värdena.

SoLs egenansvarsprincip innebär en annan syn på *självständighet* än vad LSS har. Självtändighet för SoL är att inte behöva stöd: att vara oberoende av stöd. LSS-tanken innebär att den enskilde ska kunna bli självständig med hjälp av ett högkvalitativt stöd i tillräcklig omfattning. D v s det är OK att vara beroende av stöd och ändå leva ett självständigt liv (se Lewin 2011 sid 107- 112). Eftersom funktionsnedsättningarna för flertalet LSS-personer är livslånga finns det rimligen skäl att använda värdet självständighet med hjälp av stöd som argument för att beslut inte ska tidsbegränsas (förutom förstås vid tillfälliga stödinsatser, eller när det är uppenbart att omständigheter ändras).

Ett annat värde med olika innebörd i de två lagarna – och av betydelse för LSS-tillämpningen – är värdet *helhetssyn*. I LSS-sammanhang avser helhetssyn den samlade behovsbilden och en sådan krävs för bedömningen av rätten till stöd. Enligt SoL är det livssituationen i ett helhetssammanhang med arbete, utbildning, familj och andra omständigheter – förutom egenansvaret.

Slutligen kan egenansvarsprincipen tänkas ha betydelse för den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts negativa rättskraft, d v s att stödet ska fortsätta när behov finns. SoL-stöd är inte tänkt att vara varaktigt, egenansvarsprincipen ställer krav på att bli oberoende av stöd. LSS goda levnadsvillkor ställer inte samma krav på att vara "duktig" utan understryker istället vikten av kontinuitet i stödet som en förutsättning för ett självständigt liv.

3.6.5. Nämnas bör också att för den enskilde är det värdefullt att LSS-insatser är kostnadsfria. Så är vanligen inte fallet med SoL-bistånd.

3.6.6. Slutligen vill jag ta upp *tolkningsutrymmet* (ofta kallad *skönsmässighet*) i handläggarens myndighetsutövning enligt LSS jämfört med vid SoL-tillämpning. Rättssociologen Lennart Erlandsson sammanfattar forskningen: Det måste finnas ett handlingsutrymme när lagen ska tolkas, eftersom lagen inte ger besked i det enskilda fallet. Och han påpekar att detta är varken bra eller dåligt (Erlandsson, 2014, sid 73-80). Juristen Therese Bäckman anser också att det är nödvändigt med skönsmässighet vid bedömning av rätt till insats. Hon anser att den kan vara till fördel för den enskilde (Bäckman, 2013, sid 25).

Enligt min mening ligger det i den enskildes intresse att tolkningsutrymmet är begränsat. Och jag anser att det finns flera faktorer som begränsar tolkningsutrymmet med LSS jämfört med SoL: den enskildes lagstadgade inflytande och den höga ambitionsnivån på stödet, men även genom insatsbeskrivningarna. De politiska avsikterna i propositionstexten (både i allmän- och specialmotiveringen) visar vad innehållet i de olika insatserna kan vara utifrån den enskildes behov och önskemål. Även om förarbetena inte utgör en fullständig uppräkningslista av livssituationer, kommer man långt med de exemplifieringar som görs – särskilt om de kopplas ihop med LSS-värden som inflytande, goda levnadsvillkor och delaktighet. Det ger stor flexibilitet utifrån den enskildes behov, önskemål och intressen. Som jag ofta påpekar – LSS är en hyperindividualistisk möjlighetslag.

3.6.7. *Sammanfattningsvis måste LSS-handläggarna alltid beakta dessa skillnader så att man inte hemfaller åt ett SoL-tänk. Rätten till LSS-stöd innebär att fem LSS-paragrafer måste vara aktuella samtidigt. Och de måste beaktas för att fullgöra huvudmannens skyldigheter på ett rättssäkert sätt: § 1 om personkretsarna; § 4 om pluslagstanken; §§ 5, 6 och 7 om målen och inriktningen liksom rätten till LSS-insats. Dessutom måste handläggaren vara medveten om att inte tillämpa SoLs egenansvarsprincip.*

Kapitel 4. En korrekt behovsbedömning med hjälp av Socialstyrelsens handbok för handläggning och dokumentation i socialtjänsten

I föregående avsnitt har jag beskrivit och diskuterat innehållet i undersökningens modell för en rättssäker myndighetsutövning. I detta avsnitt kopplar jag ihop modellen med Socialstyrelsens vägledning för handläggarna. I Socialstyrelsens handbok beskrivs handläggning enligt LSS så här under rubriken *Att bedöma rätten till insatser enligt LSS* (sid 344)³:

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

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

Som synes avslutas den andra frågan om behov av begärd insats med orden "för att vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor". Juristen Therese Bäckman har ett annat förslag i läroboken *Juridik för socialt arbete* (2014). Hon för de orden till en särskild fjärde fråga (Är insatsen nödvändig för att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor?) (sid 226). Bäckman gör en skillnad på rekvisit (den juridiska benämningen för villkor eller förutsättningar som ska vara uppfyllda för rätten till LSS-insats) och allmänna krav som ställs på insatserna enligt LSS. *För LSS är det två rekvisit som anges i LSS-proppen: att personen har behov av insatsen i sin livsföring och att behovet inte tillgodoses på annat sätt.* Bäckman verkar inte själv uppfatta goda levnadsvillkor som ett rekvisit utifrån LSS-proppen utan som ett allmänt krav på insatsen (andra krav är varaktighet, samordning, anpassning till mottagarens individuella behov, utformning för lättillgänglighet och stärkande av självständigheten). Hon konstaterar att begreppet goda levnadsvillkor (likt begreppet skälig levnadsnivå i SoL) emellertid i praktiken har kommit att användas som ett rekvisit för rätten till insatser och verkar själv ansluta sig till denna praktik. Hennes slutord i avsnittet om bedömning av rätt till LSS-insats är: Om den enskilde anses tillförsäkrad goda levnadsvillkor utan insatsen finns ingen skyldighet att bevilja ansökan (2014, sid 224-226).

Goda levnadsvillkor och dess funktion i rättstillämpningen diskuteras livligt.⁴ Rekvisit eller inte? Jag har inte möjlighet att gå in i den diskussionen här. Men enligt min mening är "praktiken" med goda levnadsvillkor som rekvisit inte förenlig med den politiska intentionen för kvalitetsbegreppet goda levnadsvillkor. *Jag anser istället att goda levnadsvillkor är ett målvärde, ett krav som ställs på insatsen. Det handlar om ändamålsenlighet, om förväntan på vad en sökt insats kommer att innebära eller vad en faktiskt given LSS-insats innebär (t.ex. enligt en bedömning vid en senare uppföljning).* Jag ställer mig således bakom Socialstyrelsens formulering av fråga 2, eftersom jag anser att den skrivningen handlar om ändamålsenlighet hos begärd LSS-insats. I fråga 3 om faktiskt givet stöd kan begreppet goda levnadsvillkor användas för att bedöma ändamålsenlighet av faktiskt

³ Handläggning enligt SoL ser annorlunda ut. Se Socialstyrelsens handbok sid 343.

⁴ Funktionsrättsrörelsen anser att den pågående LSS-utredningen (dir 2016:40) ska verka för att centrala begrepp i LSS förtydligas. Se Ställningstagande Handikappförbundens syn på centrala begrepp inom LSS. 2017-02-20. (<http://www.hso.se/Global/Intressepolitik/LSS%20AG/LSS%20Centrala%20begrepp%20.pdf>).

givet LSS-stöd, inte av stöd enligt annan lag. Men begreppets innebörd och funktion behöver förtydligas och både fråga 2 och 3 behöver utvecklas inför analysen av de nio beslutsunderlagen.

4.1. Socialstyrelsens frågor om framtid respektive nutid vid handläggning av LSS-ärenden

Eftersom personkretsfrågan redan är avklarad i denna undersökning är det svaren på de två övriga frågorna som bedöms vid genomläsningen av beslutsunderlagen. Jag har utvecklat de två frågorna så att de tydligare ska kunna kopplas till LSS värdegrund och därmed vara användbara som analysverktyg vid min genomgång av beslutsunderlagen:

Fråga om framtiden (fråga 2 ovan). Finns behov och önskemål av sådan insats för den enskildes livsföring, som anges i 9 § LSS, att den enskilde kan förvänta sig att bli tillförsäkrad så goda levnadsvillkor att denne får möjlighet att leva sitt liv som andra så långt det går efter egna önskemål och förutsättningar. - Skilda uppfattningar om stödets förväntade ändamålsenlighet måste dokumenteras liksom argument och motiveringar inför beslut.

Fråga om nutiden (fråga 3 ovan). Tillgodoses behovet av insatsen faktiskt på annat sätt så att den enskilde upplever goda levnadsvillkor med det LSS-stöd som ges respektive med den ambitionsnivå som gäller för annat givet stöd? - Skilda uppfattningar om det faktiska stödets ändamålsenlighet måste dokumenteras liksom argument och motiveringar inför beslut.

Den första frågan handlar om *förväntan på framtiden*. Vad förväntar sig den enskilde av en LSS-insats, d v s varför ansöker den enskilde om en LSS-insats? Observera att Socialstyrelsen tydligt understryker framåtsyftningen med kravet att bli *tillförsäkrad goda levnadsvillkor*. Den enskilde ansöker om viss LSS-insats för att tillgodose behov som idag inte är uppfyllda och som den enskilde hoppas och förväntar sig ska bli uppfyllda i framtiden. Ordet *önskemål* i min utvecklade version är med eftersom det vanligen nämns tillsammans med ordet *behov* i LSS-proppen (prop 1992/93:59, sid 50 f.) och understryker det hyperindividualistiska synsättet i LSS. Behov kan ifrågasättas men inte önskemål.

Handboken beskriver också vad som ska dokumenteras under rubriken *Beslutsunderlag som gäller insatser enligt LSS* (sid 417):

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)

Handboken påpekar att verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. Handboken är också tydlig med att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges (6 § första stycket LSS):
"Den enskilde ska ha ett direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen och i

genomförandet av insatsen” (sid 39; prop 1992/93:159, sid 50). Om dokumentation står det särskilt: ”Att den enskildes uppfattning om sina behov ska redovisas i beslutsunderlaget markerar vikten av att respektera den enskildes delaktighet och inflytande över insatser som ges” (sid 418) och att ”tydliga delmål för olika insatser (kan) bidra till en gynnsam utveckling för personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar” (sid 419).

Socialstyrelsen är således tydlig med att den enskildes autonomi ska beaktas vid handläggningen. Det handlar om självbestämmande och självständighet, om kontroll över sin livssituation och möjlighet att leva som andra. Här finns således tydliga styrningssignaler, som framförs med ska-ord. Särskilt viktigt inför bedömning av rättssäkerheten är förstås att notera hur skilda uppfattningar om stödets ändamålsenlighet dokumenteras liksom argument och motiveringar inför beslut.

I frågan om framtiden ska en bedömning om ändamålsenligheten dokumenteras, om sökt insats förväntas leda till goda levnadsvillkor. Även vid besvarandet av frågan om nutiden kan det bli aktuellt med bedömning och dokumentation av goda levnadsvillkor liksom av ändamålsenligheten av det givna stödet: i de fall faktiskt givet stöd är en LSS-insats. I annat fall är det ambitionsnivån enligt aktuell lag som gäller, vanligen SoLs skäliga levnadsnivå.

Det är värt att observera att dokumentationsplikten framgår av en föreskrift (SOSFS 2014:5), dvs. den är bindande. Om inte dokumentationen görs på ett föreskrivet sätt hotas således lagenligheten. Socialstyrelsen skriver att båda parter uppfattningar ska dokumenteras men är inte tydlig med hur motsättningar ska hanteras och dokumenteras. Som framgår av resultatredovisningen gäller motsättningarna just behovsbedömningen och ändamålsenligheten av sökt och givet stöd.

Beslutsunderlagets disposition följer en viss handlingslogik. De börjar med en redogörelse av varför den enskilde söker stöd, dennes uppfattning om behoven ofta kompletterad med en redogörelse för professionella experters utlåtanden. Därefter följer en redogörelse för aktuell situation och en beskrivning av den rättsliga grunden för LSS-stödet. Dokumenten avslutas med en bedömning utifrån vad som tidigare redovisats och avslutas med ett förslag till beslut, som i denna undersökning alltid följs av en motivering för avslag.

Handläggarnas och enskildas (dvs. undersökningens aktörer) språkbruk skiljer sig ibland från mitt analyspråk. Olika aktörer kan lägga in olika innehåll i dessa ord, eller inte alls använda sig av dem. Med hjälp av analyspråket försöker jag fånga vilka uppfattningar som redovisas i undersökningens beslutsunderlag.

4.2. Socialstyrelsens utvecklade två frågor om framtid och nutid inför läsning av beslutsunderlagen med ”rättssäkerhetsglasögon”

Följande ska besvaras utifrån modellens två frågor om framtid och nutid:

- Vad förväntar sig den enskilde av en LSS-insats, d v s varför ansöker den enskilde om en LSS-insats? Vilka behov anger den enskilde?
- Vilka värden är det som den enskilde anser är viktiga för att den enskilde ska kunna uppleva goda levnadsvillkor? (Tolkning av aktörsspråk)
- Vilka behov anger handläggaren?
- Vilka behov anser handläggaren är tillgodosedda? Av vilka stödinsatser?

- Vilka värden anser handläggaren garantera den enskilde goda levnadsvillkor? (Tolkning av aktörsspråk)
- Hur dokumenteras skilda uppfattningar om ändamålsenligheten av sökt stöd? (Tolkning av aktörsspråk)
- Hur hanteras det lagstadgade inflytandet vid motsättningar om behovs omfattning och karaktär? (Tolkning av aktörsspråk)
- Uppvisar beslutsunderlagen brister i rättssäkerheten? I vilka avseenden?
- Vilka är konsekvenserna för de enskilda LSS-personerna?

Kapitel 5. Läsningen av nio beslutsunderlag med "rättssäkerhetsglasögon" uppvisar olika handläggningsstrategier

Resultatredovisningen består av tre delar. I ett första avsnitt 5.1 redovisas avslagsmotiveringarna i beslutsunderlagen. I 5.2 beskrivs vilka handläggningsstrategier som använts i de olika ärendena. I 5.3 redovisas vilka rättssäkerhetsproblem som är förknippade med de olika handläggningsstrategierna. Ett sista avsnitt 5.4 beskriver konsekvenserna, dvs. utfallet, för den enskilde.

5.1. Avslagsmotiveringar i nio beslutsunderlag

5.1.1. Handläggarens utredning av den enskildes uttryckta behov liksom olika professionella utlåtanden sträcker sig vanligen över många sidor. Därefter följer förslaget om avslagsbeslut med en kort motivering utan diskussion om motsättningar i behovsbedömningen.

Nedan följer avslagsmotiveringarna i undersökningens nio ärenden:

Ansökan om kontaktperson (5 ärenden):

Behov av sociala kontakter tillgodoses inom familjen, daglig verksamhet och gruppboenden (Kp 1).

Goda levnadsvillkor uppnås med redan beviljade LSS-insatser (Kp 2).

Goda levnadsvillkor uppnås även utan sökt insats (Kp 3).

Den enskilde är inte socialt isolerad (Kp 4).

Ansökan om utökad stöd av kontaktperson enligt LSS förändras genom ett telefonsamtal till en ansökan om utökad stöd av kontaktperson enligt SoL. Ansökan avslås med motiveringen att annat SoL-stöd plus den av nämnden föreslagna, låga omfattningen räcker för skälig levnadsnivå (Kp 5).

Ansökan om ledsagarservice (2 ärenden):

NN uppnår goda levnadsvillkor med den redan beviljade insatsen gruppboende enligt LSS (Ls 1).

NN uppnår goda levnadsvillkor med den redan beviljade insatsen gruppboende enligt LSS (Ls 2).

Ansökan om korttidsviselse (1 ärende):

NNs behov är tillgodosett genom redan beviljad assistansersättning från försäkringskassan (Kv).

Ansökan om personlig assistans (1 ärende):

NNs behov av hjälp för att tillgodose grundläggande behov kan inte anses vara av den omfattning som förutsätts för rätt till insatsen (personlig assistans).

5.1.2. Resultat. *Som synes används värdet goda levnadsvillkor som rekvisit för rätt till insats i flera ärenden, vilket inte är korrekt utifrån modellen för en rättssäker behovsbedömning.*

5. 2. Handläggningsstrategier för undersökningens nio ärenden.

Handläggarna verkar i allmänhet sträva efter att återge den enskildes uttryckta behov på ett korrekt sätt i utredningarna. Både den enskildes uppfattning liksom professionellas utlåtanden redovisas utförligt utan kommentarer. Det är vid en jämförelse av parternas uppfattningar om behov respektive om ändamålsenlighet av sökt LSS-insats och givet stöd, som motsättningarna visar sig. De behov som den enskilde uttrycker, vanligen med stöd av olika professionella experter, visar sig inte ge rätt till sökt LSS-insats. De samhälleligt definierade behoven, d v s behoven enligt handläggarens uppfattning, ger inte rätt till sökt LSS-insats (ovan avsnitt 3.1. om olika typer av behov).

Handläggaren motiverar sitt förslag till avslag på ett sätt som innebär att uttryckta behov inte ger rätt till sökt LSS-insats (som svar på Socialstyrelsens fråga om framtiden). Rätten till goda levnadsvillkor för framtiden provas därmed inte. En vanlig motivering är att givet stöd innebär goda levnadsvillkor. Eller att behov tillgodoses med givet stöd eller att goda levnadsvillkor föreligger utan stöd.

Frågan är då hur de uttryckta behoven "försvinner".

Det verkar finnas en "avslagslogik" i beslutsunderlagen och jag använder ordet *handläggningsstrategi* som ett *samlingsbegrepp för handläggarnas behovsbeskrivning, behovsbedömning och avslagsmotivering*. Ordet strategi innebär att jag anser att arbetssättet är uttryck för medvetet handlande. Handläggningsstrategier kan innebära både *att göra, d v s agera*, och *att inte göra, d v s underlåta att agera*. Jag har funnit att handläggarna använder sig av nio olika handläggningsstrategier när de besvarar Socialstyrelsens två frågor om framtid respektive nutid.

De nio handläggningsstrategierna har olika särdrag, som innebär att det finns olika vägar att komma fram till förslag till avslag på ansökan om LSS-insats (dvs. till samma utfall för olika handläggningsstrategier). Två handläggningsstrategier visar hur handläggarna *hanterar åsiktsmotsättningar vid behovsbedömningen*. Den ena strategin handlar om handläggarens bemötande av den enskildes uppfattning vid besvarande av frågorna om framtid och nutid. Den andra strategin handlar om bemötande av uppfattningar i professionella expertutlåtanden vid besvarande av frågorna om framtid och nutid.

Fyra handläggningsstrategier *förminskar omfattningen av den enskildes uttryckta behov*.

Handläggaren förminskar omfattningen av den enskildes uttryckta behov med motiveringen att behovet är tillgodosett och därmed inte ger rätt till sökt LSS-insats. De olika strategierna har fokus på olika stödgivare. Det finns anledning att särskilja stödgivarna, eftersom handläggarens hänvisningar ger en uppfattning om var ansvaret för att tillgodose behov ligger – hos verksamheten eller utanför.

Tre handläggningsstrategier *förändrar karaktären på den enskildes uttryckta behov*. De har fokus på politiska intentioner och rättspraxis.

Flera handläggningsstrategier kan vara aktuella i samma ärende. Konsekvensen för den enskilde, dvs. utfallet, är vid samtliga strategier att de uttryckta behoven inte ger rätt till sökt LSS-insats. Åsiktsmotsättningar finns vid samtliga ärenden. Och ett avslag kan exempelvis motiveras med att

behovet redan är tillgodosett genom givet stöd (de uttryckta behovens omfattning förminsкас) men av behovsbedömningen framkommer också att behovet begränsas genom att de politiska intentionerna inte följs.

Jag vill påpeka att det är den enskildes uttryckta behov som bedöms, dvs. sådana behov som enligt den enskildes uppfattning ger rätt till begärd LSS-insats. Inte i något ärende har den enskilde uttryckt behov som inte återfinns i LSS-proppen under respektive LSS-insats och inte heller avisats av handläggaren av det skälet.

Nedan beskrivs först de två handläggningsstrategierna för att hantera åsiktsmotsättningar (avsnitt 5.2.1). Därefter följer olika *handläggningsstrategier* för avslag genom att förminsкас (avsnitt 5.2.2) eller förändra den enskildes behov (avsnitt 5.2.3) så att de inte ger rätt till LSS-insats (se avsnitt 3.1 för vilka livsområden som kan vara aktuella för undersökningens olika insatser).

Genomgången av de olika handläggningsstrategierna och hur de används vid de olika ärendena sammanfattas i en tabell i slutet av resultatredovisningen (avsnitt 5.2.4).

5.2.1. Två handläggningsstrategier vid åsiktsmotsättningar.

I samtliga ärenden finns motsättningar om hur LSS värdegrund faktiskt förverkligas på olika livsområden som är aktuella i dag (Socialstyrelsens fråga om nutiden) samt om hur LSS värdegrund förväntas bli förverkligad i framtiden (Socialstyrelsens fråga om framtiden). Motsättningar mellan den enskilde och handläggaren gäller *omfattning* (exempelvis hur ofta ett behov faktiskt tillgodoses genom en viss stödaktivitet eller i fråga om en önskvärd omfattning i framtiden) och *karaktär* (exempelvis sociala relationer, delaktighet inom aktuella livsområden) på de *behov* som redan är tillgodosedda eller som föranleder ansökan.

Handläggarna har två handläggningsstrategier för att hantera åsiktsmotsättningar mellan den enskilde och handläggaren. De två strategierna kompletterar varandra och kan återfinnas för samma ärende. De handlar om att *ignorera den enskildes uppfattningar* samt i förekommande fall om att *ignorera professionellas uppfattningar*.

Efter kommunikering har en del förändringar och kompletteringar gjorts men inte i något fall har dessa ändringar föranlett att förslaget om avslagsbeslut ändrats. Ett resultat är därmed att kommunikeringen inte har haft någon effekt vid bedömning och beslut.

- *Handläggningsstrategi 1. Att ignorera den lagstadgade skyldigheten att tillämpa 6 § LSS.* Ett *huvudresultat*, som gäller samtliga ärenden, är att handläggarna inte i något ärende verkar tillämpa det lagstadgade inflytandet, d v s möjligheten att påverka enligt 6 § LSS, varken i behovsbedömningen som svar på Socialstyrelsens fråga om framtiden eller på Socialstyrelsens fråga om nutiden. Denna paragraf nämns över huvud taget inte, men jag kan inte heller finna att den skulle tillämpas underförstått. Och i samtliga ärenden underlåter handläggaren att ge några argument för varför den enskildes behov förminsкас, förändras eller förnekas. Genomgången av beslutsunderlagen visar att åsiktsmotsättningarna inte hanteras på annat sätt än genom *direkt maktutövning*. Det är handläggarens uppfattning som gäller oemotsagd.

- *Handläggningsstrategi 2. Att ignorera professionella experters utlåtanden.*

Även professionella expertutlåtanden lämnas utan avseende och argument för varför deras behovsbedömning inte tillmäts någon betydelse. Det gäller både när handläggaren ska besvara Socialstyrelsens fråga om framtiden och frågan om nutiden. Följande ärenden beskrivs utförligare i avsnitten 5.2.2 och 5.2.3. I ett ärende (Kp 1) tas ingen hänsyn till expertens utsaga om den enskildes passivitet och oförmåga till aktivitet som skäl för ansökan. I ett annat ärende om kontaktperson (Kp 2) avfärdas utlåtandet med att det inte är upp till en psykolog att bedöma behovet av insatser enligt LSS. Självfallet är det inte en experts uppgift att fastställa rätten till en LSS-insats. Men lika klart är det enligt min mening att en expert kan uttala sig om huruvida ett visst personligt stöd är gynnsamt för den enskilde eller inte. I ärendet Kp 4 beaktas inte ett läkarutlåtande som styrker svårigheter med sociala relationer. I ett ledsagarärende (Ls 1) har ett psykologutlåtande om psykiska problem som skäl för ansökan ingen betydelse. De utförliga expertutlåtandena inför ansökan om personlig assistans lämnas slutligen utan avseende (Pa).

5.2.2. Fyra handläggningsstrategier för att förminska omfattningen av den enskildes uttryckta behov.

Handläggaren förminskar den enskildes behov med motiveringen att det är tillgodosett och därmed inte ger rätt till sökt LSS-insats. Det finns anledning att särskilja stödgivarna, eftersom handläggarens hänvisningar ger en uppfattning om var ansvaret för att tillgodose behov ligger: hos verksamheten eller utanför. Fyra handläggningsstrategier är aktuella beroende på vilken *stödgivare* handläggaren anser tillgodose behoven. I flertalet ärenden (sex stycken) hänvisar handläggaren till givet stöd i den egna LSS-verksamheten. I några av ärendena hänvisas också till anhöriga och närstående, i enstaka fall att den enskilde själv kan tillgodose behovet eller att behovet inte räcker för rätt till LSS-insats.

När handläggaren förminskar omfattningen av uttryckta behov av sökt insats blir konsekvensen att rätten till sökt LSS-insats inte föreligger. Handläggaren förnekar således inte att det finns behov av stöd, men hävdar att det är tillgodosett genom redan givet stöd eller den enskilde själv: strategins fokus är på Socialstyrelsens fråga om nutiden medan den enskildes fokus är förväntan om goda levnadsvillkor i framtiden. Fråga om ny LSS-insats eller omprövning av tidigare LSS-insats under Socialstyrelsens fråga om framtiden blir därmed inte aktuell för handläggaren, eftersom behoven (de samhälleligt definierade behoven) redan anses tillgodosedda på annat sätt.

Vanligen används orden *goda levnadsvillkor med givet stöd* i handläggarens motivering till avslag. Vid en jämförelse mellan den enskildes behovsbeskrivning (inklusive de professionellas utlåtanden) och handläggarens bedömning av redovisade behov framgår påfallande åsiktsskillnader. Motsättningarna mellan aktörerna gäller *omfattningen* av behovet och/eller huruvida behovet redan tillgodoses med givet stöd. Enligt handläggaren, kanske med stöd av utföraren, är givet stöd mer omfattande än vad de enskilde anser. *Språket kan ha en förminskande effekt:* redovisningar av frekvensen av olika fritidsaktiviteter kan ske med språkliga glidningar som förminskar behoven. Att en aktivitet görs vid enstaka tillfällen – enligt den enskildes uppfattning – eller att aktiviteter brukar ske – enligt handläggarens uppfattning om samma behov. Det verkar som om både utförare och handläggare även räknar in erbjudet stöd och insatser, man anger inte det faktiskt givna stödet och aktiviteterna. Diskrepansen är uppenbar i ärendena om ledsagarservice.

- *Handläggningsstrategi 3. Att förminska behov genom att hävda att den enskildes behov tillgodoses genom faktiskt givet LSS-stöd*

Denna handläggningsstrategi är vanlig i undersökningen när ansökan gäller *kontaktperson* och *ledsagarservice* enligt LSS. Även LSS-insatsen *korttidsvistelse* är representerad under denna handläggningsstrategi.

För insatsen kontaktperson är det framför allt två livsområden som är aktuella: Mellanmänniska interaktioner och relationer samt Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv. Vid denna handläggningsstrategi är båda livsområdena aktuella. Förutsättningen för att komma ut på fritidsaktiviteter i samhällsgemenskapen är för dessa LSS-personer att den sociala interaktionen och relationen är tillgodosedd. LSS-personerna har redan LSS-insatser, vanligen bostad med särskild service och daglig verksamhet. Men delaktigheten i livsområden utanför personalstödda livsområden upplevs som otillräcklig och det är därför man söker en kompletterande LSS-insats för att tillförsäkras goda levnadsvillkor.

För insatsen ledsagarservice är de aktuella livsområdena Förflyttning samt Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv. För både kontaktperson och ledsagarservice är livsområdet trygghet vanligen angivet. För LSS-insatsen korttidsvistelse är det fråga om omgivningsfaktorn Personligt stöd från person som vårdar eller stödjer en närstående. Den anhörige behöver avlastning för att kunna fullgöra sina uppgifter gentemot den enskilde.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatsen Kontaktperson. Den enskildes uppfattning om nutiden, dvs situationen idag, är gemensam för tre av totalt fem personer som söker kontaktperson (Kp 1, Kp 2, Kp 3). Den enskilde har i många år tidigare haft kontaktperson. Behoven har inte ändrats. Den enskilde anser sig även framgent behöva ett medmänniskt stöd utanför personalgruppen och ett stöd för att komma ut på fritidsaktiviteter, dvs. för att kunna uppleva goda levnadsvillkor (Socialstyrelsens fråga om framtiden). Kontakter med anhöriga och närstående fyller inte behoven. Ansökan görs med en förväntan om att detta ska bli möjligt i framtiden. Vanligen utnyttjar den enskilde inte de kollektivt anordnade insatserna för fritid och kultur, kanske inte ens erbjudanden om individuellt stöd vid olika aktiviteter utanför gruppboenden. Många olika skäl anges varför detta inte blir verklighet. Det kan vara fråga om personalbrist respektive svårighet för personal att lämna gruppboendet sena kvällar. Här kan nämnas att jag i mitt intressepolitiska arbete fått höra många berättelser om hur delaktigheten i kultur- och fritidsliv begränsas på grund av personalbrist, rutiner, bristande personkemi och andra orsaker.

Det kan handla om otrygghet och rädsla, om ensamhet, om vilja att inte identifiera sig med andra med omfattande funktionsnedsättningar i kollektivt erbjudna aktiviteter ute i samhället, om att hellre vara ute i samhället med någon utanför personalen. Det kan också handla om den enskildes passivitet och oförmåga till aktivitet, vilket bekräftas av professionellt expertutlåtande (kp 1). Ett utdrag därur belyser problematiken: Den enskilde är i princip oförmögen att initiera aktiviteter eller sysselsättning. Erbjudna aktiviteter måste ske av en och samma person, vara regelbundna och förutsägbara. Svårt att delta i gemensamma aktiviteter med hög ljudnivå.

Gemensamt för ansökningarna om kontaktperson enligt LSS är önskan och förväntan om en person som inte är personal och som fungerar som en medmänniska, som personligt stöd och "kompis" när den enskilde ska ut på fritidsaktiviteter. Den sökta insatsen uppfattas således som ett ändamålsenligt stöd för att den enskilde ska kunna uppleva goda levnadsvillkor. Vid avslag uteblir

delaktigheten i samhällslivet liksom respekten för den enskildes bestämmanderätt och integritet men även trygghetskänslan.

Handläggaren stödjer sig ibland på utförarens utlåtande att boendet erbjuder stödinsatser på fritiden och anser att behovet av att komma ut på aktiviteter tillgodoses av redan givet stöd (som svar på Socialstyrelsens fråga om nutiden). Handläggarens svar på Socialstyrelsens fråga om framtiden är att det inte behövs någon kompletterande LSS-insats eftersom den enskilde redan upplever goda levnadsvillkor med faktiskt givet LSS-stöd, kompletterat med stöd från anhöriga och närstående i de tre aktuella ärendena. Uppfattning står mot uppfattning.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatsen Ledsagarservice. Två ärenden finns under denna strategi (Ls 1, Ls 2). Den enskildes uppfattning i det ena fallet: Behov av ledsagning för att komma iväg på gymträning och för att besöka vänner och flickvän. I flera år tidigare har den enskilde haft gynnande beslut om ledsagarservice. Behoven har inte ändrats. Boendet har inte möjlighet att följa med på flertalet av fritidsaktiviteterna, dvs. personal finns inte tillgänglig för stödinsatsen. Och den enskilde vill inte delta i de kollektivt anordnade aktiviteterna i boendet. Som skäl anges att den enskildes vardag påverkas mycket av separationsångest och panikattacker. Den enskilde reagerar kraftigt med risk att skada sig själv eller andra. Ett psykologutlåtande styrker behoven.

Handläggaren anser att faktiskt givet stöd tillgodoser behoven (på Socialstyrelsens fråga om nutid) och stöder sig på utförarens utlåtande att boendet erbjuder sökta insatser. Uppfattning står mot uppfattning om faktiskt givet stöd och dess ändamålsenlighet att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor.

I det andra ärendet om ledsagarservice (Ls 2) är det en förstagångsansökan med förväntan att kunna komma ut på kvällsaktiviteter. Svårighet för personal att lämna gruppboenden sena kvällar gör det omöjligt att tillgodose den enskildes behov och önskemål att följa med den enskilde på individuella aktiviteter.

Handläggaren anser att boendet erbjuder det stöd som efterfrågas. Handläggaren anser att den enskilde uppnår goda levnadsvillkor med givet stöd (som svar på Socialstyrelsens fråga om nutid). Uppfattning står mot uppfattning om ändamålsenligheten av faktiskt givet stöd.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatsen Korttidsvistelse. Den enskildes uppfattning och förväntan på framtiden: Behovet gäller avlösning för anhörig som bor tillsammans med den enskilde LSS-personen. Denne har mycket omfattande funktionsnedsättningar och har dygnet runt-assistans från Försäkringskassan. Den anhörige arbetar som arbetsledare för assistenterna. Tidigare gynnande beslut om korttidsvistelse i många år. Den insatsen har varit värdefull för den anhörige och därmed för den enskilde som är beroende av sin anhöriges välmående.

Handläggarens uppfattning är att den kompletterande insatsen korttidsvistelse inte behövs eftersom samtliga behov redan ryms inom den faktiskt givna personliga assistansen. Handläggaren svarar således nej på Socialstyrelsens första fråga om framtiden och ändamålsenligheten av sökt LSS-insats. Den behövs inte för att den enskilde ska uppleva goda levnadsvillkor. Svaret på den andra frågan om nutiden är att faktiskt givet stöd tillgodoser behoven. Uppfattning står därmed mot uppfattning om behovet av avlösning och behovet faktiskt är tillgodosett genom givet stöd.

- *Handläggningsstrategi 4. Att förminska behov genom att hävda att den enskildes behov tillgodoses av anhöriga eller andra närstående*

Denna handläggningsstrategi används samtidigt med strategi 3 om att behov tillgodoses med redan givet stöd vid ansökningar om *kontaktperson* i tre ärenden (Kp 1, Kp 2, Kp 3). I denna variant hänvisar handläggaren således inte bara till att faktiskt givet LSS-stöd ger goda levnadsvillkor, som svar på Socialstyrelsens fråga om nutiden, utan till att anhöriga och andra närstående kompletterar det givna stödet så att den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor. Svaret på Socialstyrelsens fråga om framtiden, den om behov av ytterligare LSS-insats för att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor, är att behovet inte finns. Även här står uppfattning mot uppfattning om ändamålsenligheten av sökt stöd.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatsen i ett fjärde ärende om kontaktperson (Kp 4) har den enskilde inte något annat samhällsstöd men har i många år haft LSS-insatsen kontaktperson på grund av sina svårigheter med sociala relationer. Dessa styrks av läkarutlåtande. Behoven har inte ändrats.

Handläggaren anser att den enskilde inte har behov av kontaktperson. Avslaget motiveras med att den enskilde inte bedöms vara socialt isolerad eftersom det finns både anhöriga, vänner och arbetskamrater. Beslutet tar således endast upp livsområdet Mellanmänskliga interaktioner och relationer, inte livsområdet Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv. Det är på det senare området som den enskilde upplever en bristande delaktighet, har behov som förväntas tillgodoses genom sökt insats.

Uppfattning står mot uppfattning om ändamålsenlighet av givet stöd. Svaret på Socialstyrelsens fråga om nutiden är att behov tillgodoses av anhöriga och andra närstående. Svaret på frågan om framtiden, den om behov av LSS-insats, är att behovet inte finns. Även här står uppfattning mot uppfattning. Ärendet överklagas och den enskilde får rätt av kammarrätten och har nu åter LSS-insatsen kontaktperson.

- *Handläggningsstrategi 5. Att förminska behov genom att hävda att den enskildes behov tillgodoses av den enskilde själv*

Denna handläggningsstrategi används samtidigt med strategi 3 om att behov tillgodoses med redan givet stöd vid en ansökning om insatsen ledsagarservice (Ls 2). Handläggaren motiverar avslaget med att den enskilde uppnår goda levnadsvillkor med redan beviljad bostadsinsats som svar på Socialstyrelsens fråga om nutiden. För denna strategi är det Socialstyrelsens första fråga om framtiden som är särskilt relevant. Har den enskilde eller har den enskilde inte sådana behov att en LSS-insats krävs för att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor? Den enskildes uppfattning är att det finns behov av ledsagarservice och skälet är otrygghet att delta i olika samhällsaktiviteter på grund av den enskildes funktionsnedsättningar, främst vad gäller kommunikationsförmåga och syn. Handläggarens uppfattning är att den enskilde verkar kunna ta sig ut i samhället på egen hand eftersom den enskilde har tackat nej till erbjudande om personalstöd. Handläggaren verkar förvänta sig ett egenansvar (se även handläggningsstrategi 7 om politiska intentioner). Behoven förminskas därmed. Den enskilde kan själv tillgodose det uttryckta behovet, behöver därmed inte ledsagarservice (som svar på Socialstyrelsens fråga om framtiden). Uppfattning står mot uppfattning om behov föreligger eller inte.

- *Handläggningsstrategi 6. Att förminska behov genom att hävda att behoven inte är tillräckligt omfattande för rätt till LSS-insats*

Denna handläggningsstrategi att förminska behoven avser ansökan om *personlig assistans*. Ansökan avslås med motiveringen att behoven om hjälp för att tillgodose grundläggande behov inte kan anses vara av den omfattning som förutsätts för rätt till insatsen. Strategin gäller Socialstyrelsens fråga om framtiden och om sökt insats ger rätt till LSS-insats.

Den enskilde tillhör personkrets 2, till skillnad från undersökningens övriga LSS-personer, och har hemtjänst samt ledsagarservice enligt SoL. Den enskildes uppfattning om behoven: Noggrann utredning har gjorts om den enskildes behov, både grundläggande och andra personliga behov, som inte tillgodoses genom faktiskt givet stöd genom hemtjänst enligt SoL. Utlåtanden redovisas från många professionella som understryker den enskildes stora svårigheter på flera livsområden. Dessa beaktas inte. Delaktigheten i både det lilla och stora livet är minimal. Detsamma gäller autonomin och kontrollen över den egna livssituationen. Förväntan finns om goda levnadsvillkor genom personlig assistans. Handläggarens bedömning görs enbart av grundläggande behov. Ingen helhetsbedömning görs om den enskilde därmed skulle tillförsäkras goda levnadsvillkor (som svar på Socialstyrelsens framtidsfråga).

Omfattning av grundläggande behov är främst relevant vid ansökan om statlig assistansersättning för den personliga assistansen. Huvudsaken är att grundläggande behov föreligger. Faktiskt givet stöd från hemtjänsten bedöms enbart utifrån hemtjänstens rapport. Handläggaren bedömer inte om hemtjänstens faktiskt givna stöd tillgodoser behoven, dvs besvarar inte heller Socialstyrelsens fråga om nutiden. Olika uppfattningar om ändamålsenligheten med sökt och givet stöd.

5.2.3. Tre handläggningsstrategier för att förändra karaktären på den enskildes uttryckta behov så att rätt till LSS-insats inte föreligger.

Tre handläggningsstrategier förändrar den enskildes uttryckta behov så att rätt till LSS-insats inte föreligger: genom att göra en *begränsande tolkning av de politiska intentionerna (strategi 7)*, genom *hänvisning till rättspraxis (strategi 8)* och genom att *hänvisa till att behoven kan tillgodoses på annat sätt (strategi 9)*. Det är således inte på det viset att behoven förnekas. De förändras och "försvinner" så att det inte blir aktuellt med en LSS-insats. I denna strategi är fokus på Socialstyrelsens fråga om framtiden. Handläggningsstrategi 7 är enligt min mening överordnad de två övriga. Samtliga ärenden som hanteras med strategierna 8 och 9 kan därmed också tolkas som exempel på handläggningsstrategi 7.

Vid en jämförelse mellan den enskildes beskrivning av uttryckta behov (inklusive de professionellas utlåtanden) och handläggarens bedömning av redovisade behov kan påfallande åsiktsskillnader uppmärksammas. Här gäller det främst *karaktären* av behovet. Det blir därmed inte aktuellt för handläggaren att bedöma ändamålsenligheten av sökt stöd, om stödet kan förväntas leda till goda levnadsvillkor.

- *Handläggningsstrategi 7. Att tolka de politiska intentionerna avseende LSS-insatsers syfte och innehåll på ett begränsande sätt*

Under denna handläggningsstrategi återfinns ärenden där behoven förminskats genom att *begränsa syfte och innehåll för specifika LSS-insatser*. Strategin påverkar svaret på Socialstyrelsens fråga om framtiden: om behovet är sådant att det ger rätt till LSS-insats och att den enskilde därmed tillförsäkras goda levnadsvillkor. Det handlar om handläggarens uppfattning om *behovens karaktär*.

I LSS-proppen ges exempelvis många exempel på hur *kontaktperson* kan användas. Med denna handläggningsstrategi begränsas karaktären på insatsen kontaktperson i denna undersökning till att enbart gälla behov i livsområde Mellanmänskliga interaktioner och relationer (Kp 1 och Kp 4). Sådana behov kan behöva tillgodoses som en *förutsättning* för att delaktigheten ska stärkas inom livsområde Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv, ett annat relevant livsområde för insatsen (se livsområden under avsnitt 3.1). Genom att begränsa behoven till att enbart gälla social isolering "försvinner" behovet av att komma ut på fritidsaktiviteter och därmed rätten till insatsen med ändamålet att kunna uppleva goda levnadsvillkor. Delaktigheten i livsområdet Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv uteblir.

I ett annat ärende (Ls 2) verkar SoLs egenansvarsprincip tillämpas, vilket inte är förenligt med LSS. Slutligen kan förenligheten med de politiska intentionerna ifrågasättas i ärendet personlig assistans. Som framgår nedan under handläggningsstrategierna 8 och 9 kan även de ärendena anses vara uttryck för strategi 7.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatsen Kontaktperson: Vid de två aktuella ärendena är andra handläggningsstrategier också aktuella. Dessa begränsar omfattning av uttryckta behov genom hänvisning till att behoven är tillgodosedda. Handläggarens motivering till avslag på förlängning av insatsen kontaktperson för den ena personen (Kp 1) är att den enskilde inte är socialt isolerad, vilket inte den enskilde anger som uttryckt behov, och att behov av sociala kontakter anses vara tillgodosedda av kontakter inom familjen, dagliga verksamheten och gruppboenden. Däremot nämns inte de uttryckta behoven att kontaktpersonen behövs för att komma ut på fritidsaktiviteter. I det andra ärendet (Kp 4) har LSS-personen inga övriga LSS-insatser och insatsen behövs likaså för att komma ut på fritidsaktiviteter, ett uttryckt behov som inte tillgodoses av närstående och som inte bedöms.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatsen Personlig assistans. Den politiska intentionen med insatsen personlig assistans är inte en insats som begränsar delaktigheten till omvårdnad i hemmet, dvs. livsområde Personlig vård. Vid ärendet personlig assistans är många handläggningsstrategier aktuella. Den enskildes och professionellas röster ignoreras (handläggningsstrategierna 1 och 2). Vid bedömning av behov (som svar på Socialstyrelsens framtidsfråga) bedöms enbart grundläggande behov, ingen helhetsbedömning görs genom handläggningsstrategi 6. Detta var inte meningen med insatsen (se prop. 1992/93:159 och Westerberg 2016). Ärendet återfinns även nedan under handläggningsstrategin Att begränsa behov genom att hänvisa till rättspraxis.

- *Handläggningsstrategi 8. Att begränsa behov genom att hänvisa till rättspraxis*

Undersökningen innehåller två exempel. De gäller ansökan om *korttidsvistelse* respektive *personlig assistans*. Även handläggningsstrategier som minskar omfattningen av uttryckta behov används här.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatsen Korttidsvistelse. I detta ärende används även handläggningsstrategin att förminska uttryckta behov med hänvisning till givet LSS-stöd: ansökan om insatsen *korttidsvistelse* för avlösning av anhörig avslås med motiveringen att behoven tillgodoses genom redan beviljad assistansersättning från försäkringskassan. Aktuellt *livsområde* enligt IBIC är *Personligt stöd från en person som vårdar eller stödjer en närstående*. Avslaget sker med hänvisning till rättspraxis HFD målnr 6920-12 och handläggaren skriver följande: Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare slagit fast att korttidsvistelse bör kunna komma i fråga för att tillgodose såväl behov av avlösning som enbart miljöombyte eller rekreation (RÅ 2006 ref. 66 I och II). – Enligt dom i högsta förvaltningsdomstolen med målnr 6920-12 noterar domstolen att lagtexten inte innehåller några begränsningar för när rätt till insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet kan föreligga. Vidare konstaterar rätten att den som är beviljad assistansersättning till stor del har sina behov av miljöombyte och rekreation tillgodosedda genom assistansersättningen samt att denna även kan användas för att bereda den enskildes anhöriga avlösning. Enligt förarbetena kan insatsen även användas som ett led till att bryta ett ensidigt beroende mellan barn och föräldrar. Domstolen anser att vid bedömning av korttidsvistelse till ungdomar bör den personliga utvecklingen vägas in. Domstolen behandlar således Socialstyrelsens fråga om framtiden med att behoven av anhörigs avlösning kan tillgodoses genom personlig assistans.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatsen Personlig assistans. Som framgår ovan används i detta ärende flera handläggningsstrategier: att ignorera den enskildes och experters uppfattningar, strategin att förminska uttryckta behov med att behoven inte är tillräckligt omfattande för rätt till LSS-insats samt strategin att tolka de politiska intentionerna på ett sätt som inte var avsett med LSS. Istället använder handläggaren strategin att hänvisa till rättspraxis, RÅ 2009 ref.57. Förändringen av behovsbilden består i att handläggaren enbart bedömer så kallade grundläggande behov. Ingen bedömning görs av andra personliga behov, när Socialstyrelsens fråga om framtiden besvaras. Bedömningen är att hjälpinsatserna – förutom för grundläggande behov – bedöms som punktinsatser och inte ett sammanhängande stöd. Helhetssynen på den enskildes behov saknas. Enbart livsområdet Personlig vård är involverat. Avslaget överklagas och bifalls av förvaltningsdomstol. Den enskilde har nu omfattande personlig assistans för både grundläggande och andra personliga behov.

- *Handläggningsstrategi 9. Att hänvisa till att behoven kan tillgodoses på annat sätt.*

Handläggaren varken förminskar eller förändrar problemet utan anser, som svar på Socialstyrelsens fråga om framtiden, att behovet *kan* tillgodoses på annat sätt. Vid handläggning enligt LSS ska inte det lilla ordet *kan* finnas med utan prövningen ska göras om behoven faktiskt tillgodoses (Socialstyrelsens fråga om nutiden). Detta framgår av LSS-proppen 1992/93:159 (se ovan om LSS som pluslag till SoL, avsnitt 3.6). Konsekvensen är att behovet hanteras som att det inte ger rätt till sökt LSS-insats. Handläggaren styr bort från LSS och i praktiken istället mot SoL. Dessa ärenden kan således också se som uttryck för handläggningsstrategi 7. Här finns tre ärenden och i samtliga dessa ärenden står uppfattning mot uppfattning.

Exempel från beslutsunderlag för LSS-insatserna Kontaktperson (Kp 5), Ledsagarservice (Ls 1) och Korttidsvistelse (Kv). I första ärendet anser handläggaren att det är fråga om behov av SoL-stöd, i det andra behov enligt HSL och i det tredje underlåter handläggaren att besvara Socialstyrelsens fråga om framtiden.

I ett ärende gäller det ansökan om *kontaktperson enligt LSS* (Kp 5) som ändras till ansökan om kontaktperson enligt SoL. LSS-personen har sedan länge haft kontaktperson enligt LSS och anser sig ha behov av utökad omfattning av stödet. Den enskilde anser sig ha mer behov av sin kontaktperson än vad de givna mötestillfällena ger för att uppleva goda levnadsvillkor. Ansökan ändras genom ett telefonsamtal till en ansökan om kontaktperson enligt SoL. Handläggaren anser att behoven är SoL-behov. Ärendet prövas inte enligt LSS, som LSS-personen ansöker om utan ändras genom ett telefonsamtal till en SoL-ansökan. En LSS-ansökan om LSS-insats ska också hanteras som en sådan. Lagenligheten kan ifrågasättas. Detta aktualiserar en bemötandeproblematik, som kan vara aktuell även när en person har en företrädare. Det är alltid fråga om en handläggare i maktposition och den sökande som står i beroendeställning.

Nästa ärende handlar om *ledsagarservice* (Ls 1). I detta ärende är många handläggningsstrategier aktuella. Den enskilde framför önskemål om ledsugning för att träna på gym under fritiden. Det skulle bidra till en upplevelse av goda levnadsvillkor, som den enskilde anser sig inte ha med givet stöd i LSS-insatsen gruppbostad. Handläggaren anser att önskemålet om träning på gym inte är fritidsverksamhet som ryms under LSS. Om det finns medicinska skäl för gymträning ytterligare en gång, ska detta ordinerats av legitimerad sjukvårdspersonal och ses som en insats inom ramen för hälso- och sjukvårdslagen. Handläggaren anser också att insatsen till stor del fungerar som social kontakt, vilket insatsen i första hand inte är tänkt att vara. Handläggaren verkar anse att det är förbjudet att insatsen ledsagarservice också kan ha den funktionen.

Det tredje och sista ärendet under denna strategi handlar om *korttidsvistelse*. I detta ärende används även handläggningsstrategierna att förminska uttryckta behov med hänvisning till givet LSS-stöd respektive att hänvisa till rättspraxis. Handläggaren skriver att avgörande för svaret på Socialstyrelsens fråga om framtiden är om behovet inte *kan* tillgodoses på annat sätt. Detta är ett SoL-tänk. Handläggaren besvarar således inte frågan om behovet är sådant att det ger rätt till LSS-insats för att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor.

5.2.4. Användningen av de sju handläggningsstrategierna i undersökningens nio ärenden framgår av nedanstående tabell.

| Undersökningens handläggningsstrategier | Undersökningens nio ärenden (Kp=kontaktperson, Ls=ledsagarservice, Kv=korttidsvistelse, Pa=personlig assistans) | | | | | | | | |
|---|---|------|------|------|------|------|------|----|----|
| | Kp 1 | Kp 2 | Kp 3 | Kp 4 | Kp 5 | Ls 1 | Ls 2 | Kv | Pa |
| Hantering av motsättningar kring behovsbedömningen | | | | | | | | | |
| 1. Att ignorera den lagstadgade skyldigheten att tillämpa 6 § LSS | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 2. Att ignorera professionella experters utlåtanden | x | x | | x | | x | | | x |
| Uttryckta behovs omfattning minskas på ett rättsosäkert sätt | | | | | | | | | |
| 3. Att förminska behov genom att hävda att den enskildes behov tillgodoses genom faktiskt givet LSS-stöd | x | x | x | | | x | x | x | |
| 4. Att förminska behov genom att hävda att den enskildes behov tillgodoses av anhöriga eller andra närstående | x | x | x | x | | | | | |
| 5. Att förminska behov genom att hävda att den enskildes behov tillgodoses av den enskilde själv | | | | | | x | | | |
| 6. Att förminska behov genom att hävda att behoven inte är tillräckligt omfattande för rätt till LSS-insats 6 | | | | | | | | | x |
| Uttryckta behovs karaktär ändras på ett rättsosäkert sätt | | | | | | | | | |
| 7. De politiska intentionerna tolkas på ett begränsande sätt så att behoven förminskas | x | | | x | x | x | x | x | x |
| 8. Behoven begränsas med hänvisning till rättspraxis | | | | | | | | x | x |
| 9. Handläggaren hänvisar till att behoven <i>kan</i> tillgodoses på annat sätt | | | | | x | x | | x | |

Tabell 1. Nio ärenden efter undersökningens niohandläggningsstrategier.

5.3. Handläggningsstrategiernas funktion och handläggarnas roll

5.3.1. *Handläggningsstrategiernas funktion* i undersökningens ärenden är att på olika sätt *förminska och förändra* behoven så att handläggarens förslag om avslagsbeslut kan motiveras med att rätt till sökt LSS-insats inte föreligger. *Med ICFs språkbruk har de olika handläggningsstrategierna*

funktionen att vara hindrande omgivningsfaktorer. De hindrar den enskilde från att ta del av det välfärdsrättsliga LSS-stödet och därmed också bli delaktiga på olika livsområden (se IBIC).

5.3.2. Handläggarnas roll. Handläggarens myndighetsutövning förväntas vara lagenlig men som vi sett verkar de utnyttja handläggningsstrategier med konsekvenser för rättssäkerheten och ytterst för den enskilde, som enligt min mening inte är förenliga med de politiska intentionerna.

Deras maktposition innebär att de har kunnat gå emot de enskildas uppfattningar om sina behov och deras förväntningar på ett ändamålsenligt stöd. De enskilda LSS-personerna har ansett att avslagsbesluten inte har varit rättfärdiga och har i samtliga fall överklagat – med varierande resultat. Med forskaren Michael Lipsky skulle de kunna uppfattas *grindvakter* (1980) mot förverkligandet av LSS pluslagstanke. Jag går därmed över till handläggningsstrategiernas konsekvenser för rättssäkerheten och den enskilde LSS-personen.

Kapitel 6. Handläggningsstrategiernas konsekvenser för rättssäkerheten och den enskilde LSS-personen

6.1. Den materiella rättssäkerheten

Handläggningsstrategiernas konsekvenser har blivit att de *politiska intentionerna med LSS-reformen inte har förverkligats*. Den materiella rättssäkerheten har därmed blivit lidande. Handläggarna verkar inte uppfatta den avsedda maktförskjutningen från SoL till LSS, den så kallade *pluslagstanke*.

Ett genomgående problem är att värdet goda levnadsvillkor inte uppfattas som ett krav på insatsen utan som ett rekvisit för rätten till LSS-insats (se ovan kapitel 4 och 5.1.2). När behov förminskas eller förändras blir det inte aktuellt med framtidsfrågan (om den enskilde har sådana behov att de har rätt tills insats med en förväntan om goda levnadsvillkor). Och framför allt blir det inte heller aktuellt att bedöma ändamålsenligheten med sökt LSS-insats. Handläggarnas underlåtelse att ge LSS-personerna deras lagstadgade *inflytande* med möjlighet att påverka behovsbedömningen gör detta möjligt. En förstärkning av *delaktigheten* på olika livsområden uteblir. Det finns även problem med andra LSS-värden såsom *respekt för integriteten, självständighet, kontinuitet och trygghet, helhetssyn*. När de viktiga välfärdsstatliga principerna i LSS värdegrund hotas på det sätt som resultaten i denna undersökning visar, anser jag att man kan fråga sig om inte även den överordnade formella rättssäkerhetsprincipen, d v s *legalitetsprincipen*, är hotad.

Tillgänglighet till stöd. Resultaten visar att inte heller LSS-värdet *tillgänglighet* uppfylls. Förutom vad som sägs i lagtexten om den specifika insatsen bostad med särskild service nämns att däri ingår också fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. Huvudmannens ansvar är att den enskilde ska ha tillgång, tillgänglighet till sådana aktiviteter. De ska vara individuellt anpassade så att den enskilde upplever delaktighet, särskilt på livsområdet Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv. Den enskilde får inte sådan tillgång till fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter att hen kan uppleva goda levnadsvillkor. Detta är ett av undersökningens mest påtagliga konkreta resultat.

LSS-värden hänger ihop med varandra. Att inte få utöva sitt lagstadgade inflytande och att inte kunna förvänta sig en delaktighet på olika livsområden, som man anser sig ha laglig rätt till, kan upplevas som en bristande *respekt för integriteten*. En del behov motiveras också med att integriteten inte respekteras. Att inte kunna klara av kollektivt bedrivna insatser, att inte kunna delta i en insats när man vill, att känna sig obekvämd vid deltagande i olika aktiviteter ute i samhället när

ordinarie personal är med. Alla dessa exempel visar att handläggaren inte anser att det är viktigt att respektera den enskildes försök och önskan att värna sin integritet – att få vara den man är och att få förverkliga sina önskemål och drömmar utan bara är hänvisad till vad LSS-verksamheten erbjuder.

Självständighet. Allt LSS-stöd syftar till att stärka den enskildes självständighet. I ärendet när en LSS-ansökan ändras till en SoL-ansökan om kontaktperson har det värdet en annan innebörd än vad som gäller för LSS. Det är ju just för att den enskilde har ett gott stöd av sin kontaktperson och behöver mer stöd som LSS-ansökan gjordes: att ha ett självständigt liv tack vare LSS-insatsen. Att bli självständig och oberoende av stöd är däremot ett SoL-krav.

Helhetssyn. LSS-tanken innebär också att handläggaren ska ha en *helhetssyn* på den enskildes samlade behov. Beslutsunderlaget för ansökan om personlig assistans visar att flertalet LSS-värden hotas. Förutom avsaknad av inflytande finns det brister i helhetssynen, när handläggaren bara bedömer de grundläggande behoven. Detta rättas sedan till av förvaltningsrätten. Detta ärende är ett tydligt exempel på att pluslagstanken inte finns och att handläggaren styr mot SoL.

6.2. Den formella rättssäkerheten

Legalitetsprincipen är grundlagsfäst. Myndighetsutövningen ska vara lagenlig. Men lagenligheten kan ifrågasättas vid samtliga strategier, eftersom den materiella rättssäkerheten hotas i flera avseenden, när det inte är LSS intentioner som styr. Särskilt allvarligt är det att använda kvalitetsbegreppet goda levnadsvillkor som rekvisit för rätten till stöd liksom den totala underlåtelsen att beakta den enskildes lagenliga inflytande (enligt 6 § LSS). LSS-proppens ord om ”direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen”, om hänsyn till individens önskemål, att kunna styra över sin vardag och ha kontroll över sitt liv verkar inte styra handläggningen (prop 1992/93:159, sid 50 f och 44).

Ett specifikt problem är hanteringen av en fortsatt och utvidgad ansökan om kontaktperson enligt LSS. Ärendet prövas inte enligt LSS, som LSS-personen ansöker om utan ändras genom ett telefonsamtal till en SoL-ansökan. En LSS-ansökan om LSS-insats ska också hanteras som en sådan. Lagenligheten kan ifrågasättas (se prop 1992/93:159, sid 50).

I samtliga ärenden finns motsättningar kring behovsbedömningarna men det är bara handläggarens bedömning som får genomslag, även efter kommunikering. Som framgår av resultatredovisningen har LSS-personerna inte kunnat påverka förslagen till avslagsbeslut. I några ärenden har kommunikeringen föranlett vissa förändringar och kompletteringar. Men förslaget har inte ändrats (5.2.1). Även det formella rättssäkerhetsvärdet *förutsebarhet* hotas därmed.

Det formella rättssäkerhetsvärdet *förutsebarhet* är också aktuellt i några ärenden i undersökningen, som liknar varandra i ett visst avseende. I ärendena om kontaktperson (utom ett), ett av ledsagarserviceärendena samt det om korttidsvistelse har LSS-personerna haft insatserna i många år genom flera gynnande beslut eftersom behoven inte ändrats. Ändå får inte den enskilde den sökta insatsen, eftersom de uttryckta behoven nu har förminskats genom handläggarens agerande. De samhälleligt definierade behoven enligt handläggarens uppfattning ger nu inte rätt till sökt insats. Den enskilde har inget inflytande över bedömningen. Andra materiella rättssäkerhetsvärden som kontinuiteten på stödet och därmed tryggheten hotas. Juristen Therese Bäckman talar om *social trygghet*. Den förvaltningspolitiska principen om gynnande besluts negativa rättskraft blir därmed

inte aktuell (se Therese Bäckman 2013 om denna princip och dess relation till rättssäkerhet för människor med funktionsnedsättning). *Den enskildes förväntan om delaktighet på olika livsområden infrias inte. Förväntan gäller särskilt livsområdena Mellanmänskliga interaktioner och relationer samt Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv. Endast i ett ärende erkände domstolen den enskildes behov och personen fick åter ett gynnande beslut om kontaktperson.*

Objektivitet, saklighet och partiskhet. Resultaten visar också att de begränsande handläggningsstrategierna har konsekvenser i övrigt för den formella rättssäkerheten. Handläggarna och enskilda har olika uppfattningar om behovens omfattning och karaktär, om ändamålsenlighet med sökt stöd men också om hur väl behov tillgodoses av givet stöd. Ord står mot ord, fakta mot fakta. Det är inte självklart vem som har rätt. De motsägelsefulla beskrivningarna i beslutsunderlagen visar att handläggningen kan brista i objektivitet, närmare bestämt i saklighet. Det kan också vara fråga om partiskhet, om det verkar finnas ett kommunintresse bakom bedömningen som inte är förenligt med LSS hyperindividualistiska rättighetstanke. (Detta ligger emellertid utanför denna begränsade undersökning.) Däremot har inte analysen visat att det föreligger problem med det formella rättssäkerhetskravet likabehandling.

6.3 Utfallet för den enskilde av rättsosäkra handläggningsstrategier

Motsättningen om behovets omfattning och karaktär, där den enskilde drar det kortaste strået ger konsekvenser för de enskilda LSS-personerna i undersökningen. Det har lett till att samtliga genom avslagsbesluten blivit *rättslösa rättighetsbärare*. Samtliga ärenden har överklagats. I endast två ärenden ledde domstolsprocessen till att de fick sin rätt. Deras behov erkändes och de fick därmed rätt till den LSS-insats som de ansökt om. Jag vill nöja mig med att påpeka detta. Det ligger inte inom ramen för denna undersökning att bedöma om fler ärenden borde ha bedömts på annat sätt, att förvaltningsdomstolen borde ha funnit att myndighetsutövningen inte varit förenlig med legalitetsprincipen.

Särskilt problematiskt är det när handläggare inte ger den enskilde det lagstadgade inflytandet över behovsbedömningen och inte besvarar Socialstyrelsens fråga om framtiden, d v s om den sökta insatsen är ändamålsenlig för att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. Det unika påverkansvärdet *inflytande* (som inte finns i SoL) är tänkt att ge den enskilde kontroll över sin livssituation. Frustration och bristande tillit har varit uppenbar hos de berörda.

När de starka värdena inflytande och goda levnadsvillkor inte får genomslag, får det konsekvenser för värdet *delaktighet*. Det värdet är inte bara ett mål för LSS-insatsers utförande, det handlar också om delaktighet i handläggningsprocessen. De enskilda personerna i undersökningen är knappast alla delaktiga i behovsbedömningen. Som framgår av IBICs genomgång av vad delaktighet kan stå för, gäller det allt från att delta i handläggningsprocessen (där de vanligen har företrädare), ha tillgång till de resurser som behövs för att delta i olika livssituationer samt den faktiska delaktigheten och upplevelsen av den i olika livssituationer. Ett avslag har konsekvenser för delaktighet på flera olika livsområden. Särskilt de livsområden som gäller livet utanför den basala omsorgen och omvårdnaden i hemmet.

6.4. Sammanfattning av handläggningsstrategiernas konsekvenser

Det är uppenbart att det inte är LSS värdegrund som har styrt handläggarna i dessa nio ärenden. Jag kan inte utifrån min begränsade undersökning uttala mig om det finns några andra principer eller andra motiv som styr. Någon formell styrning i form av riktlinjer eller policy finns inte enligt den politiska ledningen (samtal i styrgruppen). Det faktum att myndighetsutövningen även 1999 var rättsosäker i den meningen att den enskildes lagenliga inflytande inte beaktades väcker tanken att det är fråga om vana, en arbetsplatskultur. Min fråga då, år 1999, är lika aktuell idag: Uppfattar handläggarna att den enskilde ska ha större inflytande vid handläggning enligt LSS än socialtjänstlagen? Tillsammans med den lokale tjänstemannens ord 2014 "Det spelar väl ingen roll om man får stöd enligt LSS eller SoL. Huvudsaken är att det är ett bra stöd", väcks min misstanke att arbetsplatskulturen bygger på okunskap om LSS som pluslag till SoL. Det finns en vana att styra mot SoL, i den meningen att det är SoLs värdegrund som tillämpas, även om beslutet fattas enligt LSS.

Avsnitt 7. Slutsatser för framtiden

Syftet med undersökningen är att studera Uppsala kommuns myndighetsutövning som en del i mitt intressepolitiska arbete för att komma tillrätta med den frustration och bristande tillit som fanns hos många enskilda och deras anhöriga i möten med LSS-handläggare och den politiska ledningen. Jag hoppas att resultaten och slutsatserna kan vara användbara för den politiska ledningen i dess arbete att tillsammans med handläggarna och i samverkan med funktionsrättsorganisationerna stärka rättssäkerheten vid myndighetsutövningen enligt LSS.

Känner den politiska ledningen igen några av de handläggningsstrategier och rättssäkerhetsbrister som påvisats i undersökningen? Har de i så fall redan undanröjts? Om inte – nedan följer ett antal frågor till den politiska ledningen.

7.1. Pluslagstanken. Hur kommer den politiska ledningen att verka för att *pluslagstanken* fortsättningsvis ska styra myndighetsutövningen enligt LSS? (Se särskilt ovan 3.6) Det skulle i så fall vara förenligt med kommunens nya delaktighetspolicy och FNs Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), främst artikel 13 och 19.

7.2. Goda levnadsvillkor som målluppfyllelse. De politiska intentionerna anger *behov* som rekvisit för LSS-stöd (att den enskilde har sådana behov att de ger rätt till sökt insats respektive att behovet inte tillgodoses på annat sätt 7 § LSS, första stycket). Det visar sig att handläggarna också använder goda levnadsvillkor som rekvisit för rätten till LSS-stöd. Detta är i strid med de politiska intentionerna. Goda levnadsvillkor anger *krav på insatsens kvalitet, d v s huruvida en sökt insats är ändamålsenlig för att tillgodose den enskildes behov* (ovan kapitel 4).

Anser den politiska ledningen att kvalitetsbegreppet goda levnadsvillkor kan användas som rekvisit för rätt till stöd?

7.3. Den enskildes lagstadgade inflytande. Resultaten visar att den enskildes möjlighet till påverkan genom värdet inflytande i 6 § LSS saknas i samtliga beslutsunderlag. Detta värde är det viktigaste i pluslagstanken. Konsekvens för myndighetsutövningen: Handläggaren underlåter att ge den enskilde inflytande över behovsbedömningen. Möjligheten att underlåta att ge den enskilde inflytande över bedömningen är mer förenligt med SoL. Lagenligheten kan ifrågasättas. Konsekvenser för den enskilde: Upplevelse av åsiktsmotsättningar kring behovsbedömningen utan möjlighet att påverka.

Det förvaltningspolitiska begreppet *kommunicering* är ett missuppfattat och kontroversiellt begrepp. För medborgare utanför den offentliga förvaltningsvärlden innebär kommunikering en tvåvägskommunikation med möjlighet att reda ut missförstånd, rätta felaktigheter och kanske till och med komma över motsättningar. Svaret från handläggaren att den enskilde kan överklaga känns som en örfil och inte som en hjälpsam hand. Ansvariga politiker har en uppgift att lösa den komplicerade inflytande- och kommunikationsproblematiken.

Hur avser den politiska ledningen att garantera den enskildes lagenliga *inflytande* (6 § LSS)? Hur avser den politiska ledningen hantera åsiktsmotsättningar kring behovsbedömningen? Kommunikeringsfunktionen har diskuterats. Idag är den ensidig. Den enskilde kan inte komma med synpunkter. Kommunjuristen har nämnt möjligheten att inte kommunicera förslaget till beslut utan bara själva utredningen. Därefter finns möjlighet för "förhandling", "samråd" eller annan term som beskriver företeelsen. OBS viktigt med dokumentation av denna.

7.4. Principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Resultat vid avslag på ansökningar om kontaktperson, ledsagarservice liksom korttidsvistelse efter tidigare gynnande beslut visar att den enskildes uttryckta behov "försvinner" från framtidsfrågan. Behoven anses redan faktiskt tillgodosedda (som svar på nutidsfrågan om faktiskt givet stöd). Konsekvens för myndighetsutövningen: Den förvaltningspolitiska principen om gynnande besluts negativa beslutskraft blir därmed inte aktuell att pröva. (Innebörd av principen: om behov av sökt LSS-insats fortfarande består ska den enskilde också fortsätta att ha insatsen). Konsekvenser för den enskilde: Omvårdnad prioriteras framför ökad delaktighet i samhällslivet. Rättslösa rättighetsbärare.

Hur kommer den politiska ledningen att garantera att LSS-personer får ha kvar sitt stöd när behov inte förändras?

7.5. Kombination av LSS-insatser. Nära kopplat till föregående punkt är frågan om LSS-insatser får kombineras. Förutom vad som sägs i lagtexten om den specifika insatsen bostad med särskild service nämns att däri ingår också fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. Huvudmannens ansvar är att den enskilde ska ha tillgång, tillgänglighet till sådana aktiviteter. De ska vara individuellt anpassade så att den enskilde upplever delaktighet, särskilt på livsområdet *Samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv*. Resultaten visar att den enskilde inte får sådan tillgång till fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter att hen kan uppleva goda levnadsvillkor. Det är därför man söker en LSS-insats till. Detta är ett av undersökningens mest påtagliga konkreta resultat.

LSS-insatser kan kombineras: av LSS-proppen framgår att även om "behovet i viss mån tillgodoses på annat sätt" kan rätt föreligga till kompletterande insatser" enligt LSS (prop 1992/93:159, sid 172). Endast vad gäller den personliga assistansen framgår av LSS-proppen att ledsagarservice ska tillgodoses av assistansen (prop 1992/93:159, sid 74).

En del av undersökningens LSS-personer tar av olika anledningar inte del av fritids- och kulturinsatser som kommunen erbjuder. Det händer att personer tackar nej till en erbjuden aktivitet och detta uppfattas då av handläggaren som att behovet inte finns. Men det kan finnas många olika skäl till ett nej och i ärendena anges t ex att inte kunna klara av kollektivt bedrivna insatser, att det alltid måste vara samma person som alltid erbjuder insatsen, att inte kunna delta i en insats när man vill eller helt enkelt inte har önskemål att delta i just den aktiviteten, att känna sig obekväma vid deltagande i

olika aktiviteter ute i samhället när ordinarie personal är med etc. LSS-personen ansöker därför om kontaktperson eller ledsagare för att kunna uppleva goda levnadsvillkor.

Språkbruket kan vara problematiskt. Ordet *erbjuda* passar dåligt i LSS-sammanhang, är mera ett SoL-ord. Med LSS är det fråga om behov och önskemål om *delaktighet* i olika fritids- och kulturaktiviteter. Och det är den enskilde som väljer själv.

Anser den politiska ledningen att LSS boendeinsats i sig tillförsäkrar den enskilde så goda levnadsvillkor att man inte har rätt till någon ytterligare LSS-insats?

7.6. Att göra rätt från början eller att låta domstol avgöra vad som är rätt. Resultaten visar att samtliga ärenden har överklagats. I några fall har den enskilde fått rätt. En tjänsteman på förvaltningsrätten påpekade dock att i flertalet ärenden får kommunen rätt. Min erfarenhet är att kommunen vill att motsättningar kring behovsbedömning om rätten till LSS-insats ska lösas av domstol. Handläggarna säger: Du kan alltid överklaga.

Är den politiska ledningens vilja att ärenden ska gå till domstol vid motsättningar om behovsbedömningen?

7.7. Några slutord. Som framgår av denna undersökning, är jag av den uppfattningen att handläggaren med en korrekt myndighetsutövning som garanterar både den materiella rättssäkerheten (utifrån LSS värdegrund) och den formella rättssäkerheten, kan komma väldigt långt redan idag att förverkliga LSS pluslagstanke.

Jag vill avsluta den här redogörelsen på samma sätt som jag brukar avsluta mina föreläsningar – med några ord ur Dag Hammarskjölds Vägmärken:

Öppenheten för livet ger en blytlik insikt i andras livssituation.

Ett krav: att från känslotvinget driva problemet till en klart fattad intellektuell gestaltning – och handla därefter.

Referenser

Bäckman, Therese. 2013. *Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet – för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS*. Jure.

Bäckman, Therese. 2014. I Eneroth, Elisabeth (red). *Juridik för socialt arbete*, Gleerups.

Erlandsson, Lennart. 2014. *Rätt norm och tillämpning. En studie av normativa mönster vid beslut enligt LSS på tre arenor*. Lund studies in sociology of law 44.

Lewin, Barbro. 1998. *Funktionshinder och medborgarskap. Tillkomst och innebörd av de två rättighetslagarna omsorgslagen och LSS som komplement till socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen*. Socialmedicinsk tidskrifts skriftserie nr 55.

Lewin, Barbro. 1999. *LSS-uppföljning i Uppsala* (Socialmedicinsk rapportserie ISSN 1402-7070).

Lewin, Barbro. 2011. *För din skull, för min skull eller för skams skull? Om LSS och bemötande*. Studentlitteratur.

Lind, Anna-Sara. 2014. I Eneroth, Elisabeth (red). *Juridik för socialt arbete*, Gleerups.

Lipsky, Michael. 2010 (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*, Russell Sage, 30de utökad upplaga.

Montoya Fridström, Therése. 2014. I Eneroth, Elisabeth (red). *Juridik för socialt arbete*, Gleerups.

Socialstyrelsen. 2007. *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Stöd för rättstillämpning och handläggning.*

Socialstyrelsen. 2014. *Handbok för utveckling av indikatorer. För god vård och omsorg.*

Socialstyrelsen. 2016. *IBIC – Individens behov i centrum. Behovsriktat och systematiskt arbetsätt med dokumentation av individens behov utifrån ICF.*

Socialstyrelsen. *Handbok för handläggning och dokumentation i socialtjänsten* (2010-, webbversion som uppdateras. <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19645/2015-1-10.pdf>. 24 mars 2017)

Westerberg, Bengt. 2016. *Personlig assistans. En hotad frihetsreform.*