

Att få och få behålla LSS-insatser i Uppsala - En studie av myndighetsutövningen 2010-2014

Infoteket Uppsala 2015-01-28

Med dr Barbro Lewin, funktionshinderforskare vid
nätverket Centrum för forskning om
funktionshinder, Uppsala universitet

Barbro.Lewin@statsvet.uu.se



Lewin 14

Uppläggning av presentationen 28 januari 2015, Infoteket

1. Några utgångspunkter nationellt och lokalt för projektet
2. Om varför Sverige fick den starka rättighetslagen LSS
3. LSS fyllde 20 år 2014 – ros och ris
4. Varför ett projekt i Uppsala om myndighetsutövning och rättssäkerhet?
5. Kort om projektet hittills
6. Projektet framöver? Er och andras medverkan? Andra aktiviteter såsom studiecirklar, forskningscirklar? Andra projekt – avknoppningar och fristående? Involvera studenter? Annat?

1. Några utgångspunkter: LSS-tillämpningen nationellt

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

LSS-tillämpningen i Uppsala

- LSS är särskilt i fokus för FUB och AAF: Kvaliteten i verksamheterna, personalkompetensen men även på myndighetsutövningen. Några exempel
 - Rättegångarna om riktlinjer 2009 och 2010 i Förvaltningsrätten (som vi vann)
 - Skrivelse till NHO om tidsbegränsade beslut mm under andra halvåret 2012. Svar juli 2013
 - NHOs uppdrag sept 2013 till kontoret om förslag till riktlinjer för LSS och SoL
 - Riktlinjemöten under våren 2014. Uppskjutet till efter valet.

2. Om varför Sverige fick den starka rättighetslagen LSS

- Inför 1989 års handikapputredning:
- Särskilda problem –
 - SoL ger otillräckligt stöd till medborgare med omfattande funktionsnedsättningar
 - Inflytandet dåligt
 - Stora regionala skillnader
- Lösningen – en stark rättighetslag för att begränsa det kommunala självstyret och ge individen större inflytande

Hur var det tänkt med LSS?

- Ur SOU 1991:46 Handikapp Valfärd Rättvisa: Ideologin bakom LSS
- “Våra förslag handlar inte om förmåner eller välgörenhet. De beskriver i stället nödvändiga och självklara verktyg för att göra målen om full delaktighet och jämlikhet möjliga att förverkliga. När enskildas utgångslägen är olika till följd av funktionsnedsättningar måste skillnader i förhållande till andra människors villkor kunna beskrivas. Men det behövs också en kunskap om hur skillnader kan överbryggas, utjämnas och/eller kompenseras. Viktigast är dock den målmedvetenhet som omsätter kunskapen i praktisk och solidarisk handling.”

3. LSS fyllde 20 år 2014 – ros och ris

- Mycket är bra
 - Hälsan tiger still – bra personal, det mesta funkar
 - Men kompetensutveckling behövs – inga regeringspengar till LSS-personal
- Rapport 2013 om utvecklingen från Riksförbundet FUBs LSS-kommitté
 - http://www.fub.se/sites/www.fub.se/files/bilagor/lss_rapport_fran_lss_kommitten.pdf
 - Bygger främst på Socialstyrelsens rapporter

Några exempel på resultat från kommunerna:

Verkställigheten

- Neddragning av kostnader för insatser
- Samlokalisering med äldreboenden, även samma personal
- Ökat antal boenden i bostad med särskild service
 - Den funktionshinderpolitiska principen om den lilla gruppen upprätthålls inte

Några exempel på resultat från kommunerna: Myndighetsutövningen

- Gemensamma värdegrunder för LSS och SoL
- Begränsande riktlinjer
- Handläggare följer inte upp beslut
- Gynnande beslut ändras utan att behov ändras
- Minskning av insatsen ledsagarservice
- Den funktionshinderpolitiska principen att man inte ska ha merkostnader på grund av sin funktionsnedsättning upprätthålls inte
 - Tex resor till daglig verksamhet, omkostnader för ledsagare

Hur ser det ut idag när ideologin möter verkligheten?

- *Redskapet* finns
- Mycket *kunskap* finns om livssituationen
- Mycket *kunskap* finns om tillämpningen under 20 år
- Men – hur är det med *målmedvetenheten*?

Finns en misstro och bristande tillit till myndigheterna?

- Kalla Fakta 10 november 2013 väckte insikten hos många att det finns stora problem i myndighetsutövningen
- Finns viljan hos inblandade aktörer att förverkliga LSS fina intentioner?

Vi väntar på rapport från Socialstyrelsen i februari

- Regeringsbeslut 2014-01-09: Uppdrag att kartlägga och analysera vissa insatser i LSS
- Ledsagarservice, avlösarservice, korttidsvistelse, bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt LSS
- Regionala skillnader i utformningen
- Riktlinjer

”Tidigare var vi snällare” Vad är det som har hänt efter 20 år med LSS?

- Föreläsning vid jubileumskonferens 10 april 2014 i riksdagens förstakammarsal
 - Underlag:
http://www.fub.se/sites/www.fub.se/files/bilagor/lewin_lss20_tidigare_var_vi_snallare.pdf
- Avslutande fråga: Vilka aktörer kan vi hoppas på?
 - Handläggarna? Kommunpolitikerna? Rikspolitikerna? Medborgarna själva?
- Min inställning: I väntan på (eventuella) initiativ till återupprättande av LSS **måste** vi lita till oss själva!

4. Varför ett projekt i Uppsala om myndighetsutövning och rättssäkerhet?

Mina olika "hattar"

- Anhörig
- Medlem i FUB
- Idépolitiskt aktiv i RiksFUB som funktionshinderforskare
- Socialstyrelsens etiska råd

Uppsala: LSS 20 år – börjar en ny tid för funktionshindrade medborgare och deras anhöriga?

- Förändringar i Uppsala organisatoriskt och politiskt
- Vad kan vi, som på olika sätt är berörda av LSS, göra nu?
 - Flera års idépolitiskt arbete efter de gynnande förvaltningsrättsdomarna. Inte nått särskilt långt, frustration
 - 7 maj 2014 förvalsmöte med nämndpolitiker. Riktlinjer – finns de? Nej svarade politikerna.

Förslag: Gemensamt forsknings- och utvecklingsprojekt i syfte att stärka rättssäkerheten i LSS-tillämpningen i Uppsala

- Nedifrånperspektiv på myndighetsutövning och rättssäkerhet (medborgarperspektiv)
- Medborgaren ska uppfatta hela handlägningsprocessen som rättfärdig och korrekt (legitim) oberoende av om beslutet är gynnande eller inte

Hur? Jobba gemensamt, se framåt

- Genom att samverka med alla som är berörda av LSS – funktionshindrade, anhöriga, handläggare och personal i verksamheter, tjänstemän och politiker
- Ett gemensamt projekt skulle kunna vara ett redskap för att öka allas vår *kunskap* och *förståelse* för hur myndighetsutövningen ser ut i dag och har sett ut under senare år
- Först med en sådan ökad kunskap och förståelse kan ansvariga politiker och tjänstemän i samverkan med berörda intresseorganisationer och professionella från olika utgångspunkter ta ställning till hur man vill och kan agera

Vilja och förmåga krävs för att återupprätta LSS

- En nödvändig utgångspunkt: En optimistisk människosyn att vi alla gör så gott vi kan och att har en god vilja att göra rätt
- Utifrån forskningsresultaten kan vi gå vidare med utvecklingsarbetet för en rättssäker handläggning
- Ansvaret för utvecklingsarbetet ligger hos politiker och högre tjänstemän

5. Kort om projektet

- Projektet på G sedan våren 2014
- En första presentation vid LSS20-konferensen
- Artikel i Unt. Slutsats: Det gäller att göra rätt från början. Domstolarna ska inte komma in och städa efteråt
 - (Lewin: <http://www.unt.se/asikt/debatt/inkompetens-utan-lagstod-3397550.aspx>)

Vetenskapliga utgångspunkter ur egen och andras forskning

- Avhandling: Funktionshinder och medborgarskap (Lewin 1998)
- Tre förutsättningar för reformers lyckosamma förverkligande: Att samtliga inblandade aktörer vill, förstår och kan bidra till förverkligandet
- Olika handlingsstrategier: Aktiv laglydnad, passiv laglydnad, lagtrots

Ett tidigt resultat i avhandlingen

(Lewin 1998)

- Kommunpolitiker vill inte ha LSS (SKLs mantra Förstatliga LSS!)
- Handläggare förstår inte vitsen med LSS (SoL är lättare att tillämpa)
- Funktionshindrade medborgare har svårt att ta tillvara sina rättigheter

Rättssäkerheten en röd tråd

Exempel på andra rapporter:

- Therese Bäckman: Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet – för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS (2013)
- Lennart Erlandsson:
 - Legalitetsprincipen och LSS (2009)
 - Rätt, norm och tillämpning. En studie av normativa mönster vid beslut enligt LSS på tre arenor (2014)

Projektets genomförande och planering hittills. Preliminärt

- Inläsning av litteratur om rättssäkerhet
 - ”Rättssäkerhetsglasögon” vid läsning av utredningar, beslut och domar
 - Analys av pilotfall
- Avgränsning till tidsperioden 2010-2014:
 - Utgångspunkten är de två förvaltningsrättsdomarna om riktlinjer från 2009 och 2010
- Typ av ärenden hittills:
 - Personkretsbedömning klar – det vill säga de är vad jag kallar LSS-personer
 - Avslagsbeslut som uppfattas som oriktiga, en del har överklagats
 - Fler ärenden behövs

Några preliminära resultat. Några exempel på olika rättssäkerhetsproblem

- LSS-ärenden handläggs enligt SoL
- Begreppet Goda levnadsvillkor används på fel sätt
- Den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts negativa rättskraft tillämpas inte.
 - Den innebär att om inte lag eller andra omständigheter ändras kan inte heller ett gynnande beslut ändras

6. Planerat och framtida projektarbete – att diskutera

- Referensgrupp planeras
 - Bred representation av berörda aktörer och experter
- Intresserade, som vill följa projektarbetet
 - (FUBs hemsida, epostlista)
 - Göra egna projekt
- Insamling avgjorda mål i förvaltningsrätten
 - Ledsagarservice, kontaktperson, personlig assistans enligt LSS (2010-2014). Kan man se några trender över tid?
 - Tänkbar utvidgning – jämförelse mellan olika kommuner under förvaltningsrätten i Uppsala

Ur Dag Hammarskjölds Vägmärken

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