

Handläggare
Carina Kumlin

Datum
2013-07-18

Diarienummer
NHO-2013-0121.31

Nämnden för hälsa och omsorg

Svarsskrivelse till Autism- och Aspergerföreningen Uppsala län och FUB

Förslag till beslut

Nämnden för hälsa och omsorg föreslås besluta

att godkänna kontorets förslag till svar på skrivelse från Autism- och Aspergerföreningen Uppsala län och FUB

att uppdra till kontoret att överlämna nämndens svar till föreningarna

Ärendet

Föreningarna begärde i början av året ut samtliga tidsbegränsade LSS-beslut som fattats av nämnden under ett halvår.

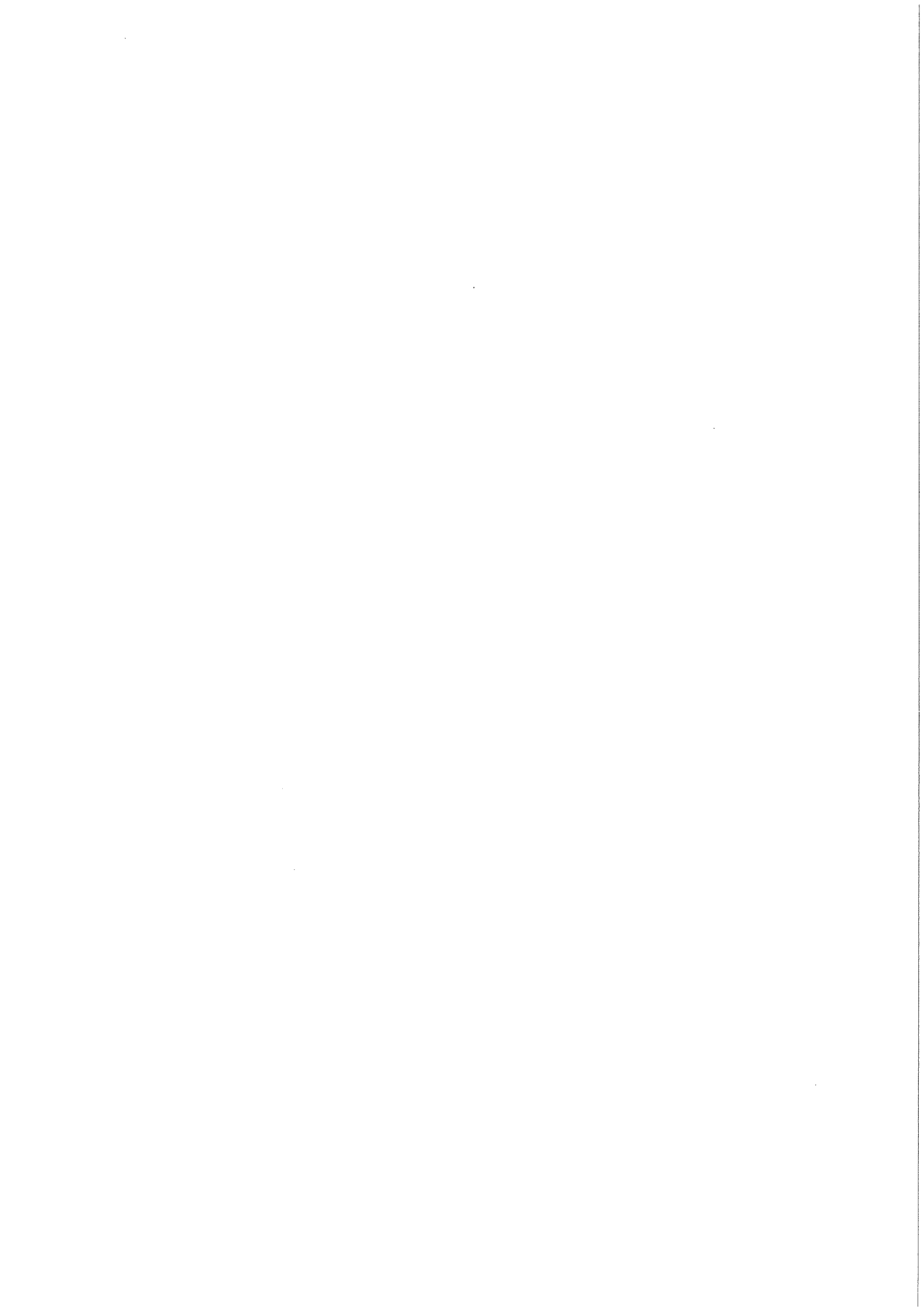
Med anledning av att begäran avsåg just tidsbegränsade beslut avser föreningarnas granskning i princip enbart tidsbegränsade beslut.

Föreningarna har efter granskningen framfört vissa krav och synpunkter riktat till nämnden gällande handläggning och beslutstider avseende LSS. Kontoret har gjort en genomgång av vad som framförts och därefter tagit fram ett förslag till svar till föreningarna.

Som tidigare framförts till föreningarna har besluten tidigare haft korta beslutstider, och att arbete nu pågår för att säkra all handläggning av beslut gällande LSS.

Kontoret för hälsa, vård och omsorg

Inga-Lill Björklund
direktör



Handläggare
Kumlin Carina

Datum
2013-08-29

Diarienummer
NHO-2013-0121.31

FUB Uppsala
Autism- och Aspergerföreningen Uppsala län

FÖRSLAG

Svar på skrivelse från FUB Uppsala och Autism- och aspergerföreningen Uppsala län om Uppsala kommuns handläggning av LSS-ärenden

Nämnden för hälsa och omsorg (NHO) har tagit del av rubricerad skrivelse från FUB Uppsala och Autism- och aspergerföreningen Uppsala län, nedan förkortat till "föreningarna". NHO har följande kommentarer.

Föreningarna begärde i början av 2013 ut samtliga tidsbegränsade LSS-beslut som fattats av NHO under det föregående halvåret. Detta förklarar det faktum att inget av de beslut som föreningarna refererar till är tillsvidarebeslut.

Kritik rörande tidsbegränsade beslut har framförts i tidigare dialoger mellan föreningarna och kontoret för hälsa, vård och omsorg (HVK). Precis som framgår av skrivelsen har tidsbegränsade beslut i viss utsträckning använts som en systematik för uppföljning, kanske även i fall då det inte funnits anledning att ifrågasätta funktionsnedsättningens varaktighet. Nämnden tar till sig kritiken i denna del och ett omfattande arbete pågår för närvarande på HVK med att utforma nya system för uppföljning av beslut. Nämndens syn är således att beslutens varaktighet fortsättningsvis uteslutande ska styras utifrån ansökan, den enskildes behov och den utredning som ligger till grund för beslutet. Nämnden vill dock påpeka att behovet av insatser och stöd kan variera under livet även om en persons funktionsnedsättning som sådan är bestående.

I skrivelsen hänvisas till att personer själva måste ta initiativ till att göra ny ansökan innan tiden för gällande beslut löper ut. NHO håller med om att lagstiftningen tydligt anger nämndens ansvar att ha fortsatt kontakt med den enskilde och följa upp fattade beslut. En ansökan om fortsatt insats måste ske i de fall beslutstiden har löpt ut. Denna kontakt sker dock på initiativ från handläggaren. Någon hänvisning till att den enskilde att på eget initiativ ska ta kontakt för att ansöka om insats ska således inte längre förekomma.

Föreningarna hänvisar till att en brist i de granskade ärendena är att individens behov och önskemål inte tydligt framgår av utredningarna. NHO instämmer i att den enskildes önskemål och behov alltid är utgångspunkten i handläggning av individärenden. Nämnden är dock på det klara med att brister förekommer vad gäller dokumentationen och arbete pågår för närvarande i organisationen för att komma tillrätta med dessa brister.

I skrivelsen påpekas vidare att mål och syfte med de beviljade insatserna klart ska framgå av utredningen samt att den enskilde själv ska ges möjlighet att formulera dessa. LSS är mycket tydlig på denna punkt. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som beviljas. Behovssituationen ser dock väldigt olika ut för olika personer och mål och syfte kan behöva anges både på kortare och längre sikt. Det påpekas i skrivelsen att målbeskrivningarna ofta berör självständighet, att kunna bo i egen lägenhet etc. Sådana formuleringar sker under förutsättning att det överensstämmer med den enskildes eget önskemål att exempelvis utveckla en ökad självständighet.

Föreningarna hävdar att nämnden brister i avslagsmotiveringar och att den enskilde måste få möjlighet att förstå varför en insats inte beviljats. Enligt förvaltningslagens 20 § ska beslut som fattats av en myndighet innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Skälen kan dock utelämnas om beslutet inte går den sökande emot. Varje beslut är ett led i myndighetsutövningen och fattas efter utredning och individuell prövning. Om nämndens beslut är att anse som felaktiga eller ej är upp till förvaltningsdomstol att avgöra. En konsekvens av detta är att ett olagligt formulerat beslut vid prövning leder till att förvaltningsdomstolen upphäver nämndens beslut. I dessa avseenden kommer nämnden även fortsättningsvis följa rådande rättspraxis.

I skrivelsen framhålls ett antal beslut rörande insatserna kontaktperson och ledsagarservice som exempel på att nämndens beslut inte är grundade på individuella behov och önskemål. En prövning av insatser enligt LSS innefattar ett antal moment som i första ledet innebär en prövning av personkretstillhörighet. Därefter ska den enskildes individuella behov av den sökta insatsen utredas och om behovet är tillgodosett på annat sätt. Behovet och syftet med ansökan ska därefter i samarbete med den enskilde matchas mot möjliga insatsalternativ. Kontaktperson och ledsagarservice är två insatser som enligt propositionen till LSS och därefter följande rättspraxis har ett begränsat användningsområde. I de fall den sökta insatsen faller utanför detta användningsområde ska den enskilde vägledas till vilka andra insatser enligt LSS som eventuellt kan vara aktuella att söka. Självklart kan även bistånd enligt socialtjänstlagen vara aktuellt i en sådan situation. Den enskilde har sedan att ta ställning till den information som handläggaren lämnar och därefter ansöka om insats eller bistånd.

Som det anges i skrivelsen och som även framgår av 7 § LSS, krävs att ett konstaterat behov faktiskt är tillgodosett på annat sätt för att en ansökan ska kunna avslås. Nämnden delar föreningarnas uppfattning i det refererade exemplet att det inte är acceptabelt att t ex hänvisa till en strategi vid gruppboenden som motivering för att genomföra en sänkning av antalet beviljade ledsagartimmar. Nämndens uppfattning är dock att detta får ses som ett undantag och att nämndens myndighetsutövning generellt innefattar en noggrann utredning huruvida ett konstaterat behov faktiskt är tillgodosett innan beslut fattas.

Sammanfattningsvis delar således nämnden i hög utsträckning föreningarnas synsätt när det gäller vilka krav som lagen ställer vid handläggning av insatser enligt LSS. Som redovisas i nämndens svar så pågår för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete för att komma tillrätta med redovisade brister. NHO kommer därmed att fortsättningsvis kunna uppfylla ovan redovisade berättigade krav som framställts från föreningarna.

Nämnden för hälsa och omsorg

Stig Rådahl
Ordförande

Annie Arkeback-Morén
Sekreterare





För barn, unga och vuxna
med utvecklingsstörning

Till Nämnden för hälsa och omsorg

Uppsala kommun

FUB Uppsala och Autism- och Aspergerföreningen Uppsala län kräver av Nämnden för hälsa och omsorg att problem i Uppsala kommuns handläggning av LSS-ärenden åtgärdas omgående – både i utredningar och vid beslutsfattande.

Representanter för föreningarna har vid ett par tillfällen diskuterat handlägningsfrågor med tjänstemän vid kontoret för LSS och socialpsykiatri och förstått att man från en mycket ansträngd situation nu är på väg att komma tillrätta med åtminstone en del av de problem i myndighetsutövningen som vi redovisar nedan. Men vi anser att nämnden måste stärka tjänstemännens möjligheter till en korrekt myndighetsutövning genom att omgående uttryckligen uppfylla de krav vi framställer.

Nedan redovisas fem olika problemområden vid handläggning av LSS-ärenden. FUB i Uppsala och Autism- och Aspergerföreningen Uppsala län har granskat utredningar och beslut avseende insatser enligt LSS, gjorda under andra halvåret 2012. Utredningarna innehåller förslag till beslut i de fall handläggaren inte har delegation, och annars innehåller de själva beslutet. Även beslut av Individutskottet har granskats. Samtliga varianter benämns nedan "beslut". Alla beslut ligger alltså i tiden efter Socialstyrelsens tillsynsbeslut i juni 2012 med kritik och inskräpningar mot Uppsala kommun.

De beslut och utredningar som granskats är de som avser personkrets 1. Beslut som avser en kort period, t.ex. för att ytterligare utredning ska göras, eller som endast avser kommunens ansvar för personlig assistans vid ordinarie personals sjukdom, finns inte med i granskningen. Granskningen omfattar totalt 180 beslut.

1. Vår genomgång visar att samtliga bifallande beslut är tidsbegränsade

Insatser enligt LSS ska vara varaktiga och samordnade, 7 § LSS. I det granskade materialet är trots detta samtliga bifallande beslut tidsbegränsade; det finns alltså inte ett enda beslut som gäller tills vidare. Vid två tillfällen har förvaltningsdomstolen efter laglighetsprövning förklarat att nämndens styrdokument avseende LSS och SoL var olagliga. Enligt domskälen i domen 2009-11-27 kan ett rutinemässigt tidsbegränsande av beslut om insatser inte sägas stå i överensstämmelse med LSS. Samma skäl för olagligförklaring (bland andra) upprepades i domen 2010-12-06.

Efter 2010 års dom gjorde Socialstyrelsen tillsyn och ställde bland annat följande fråga till nämnden: "Görs en individuell bedömning av om en insats ska tidsbegränsas, eller fattas tidsbegränsade beslut generellt för vissa insatser?" Nämnden svarade: "När det gäller frågan om tidsbegränsade beslut så sker detta i situationer där behovet bedöms kunna förändras. Någon generell regel om tidsbegränsade beslut tillämpas således inte". Nämnden avsåg dock

att, utifrån den framförda kritiken, se över om den höga frekvensen tidsbegränsade beslut var lämplig.

Ändrade behov hos den enskilde är som regel en laglig grund för ändring av en insats. Tänkbara ändringar av behov är alltså mycket sällan ett fullgott skäl för tidsbegränsning. Dessutom, eftersom LSS-beslut avser personer med medfödda och livslånga funktionshinder som i de flesta fall inte förändras i avgörande grad, och med hänsyn till kravet att insatserna ska vara varaktiga, borde behovet av tidsbegränsning vara ytterst litet eller troligen obefintligt. Nu är det istället fråga om en hundraprocentig tidsbegränsning av besluten. Detta kan omöjligt betyda annat än att det finns egna uppsatta regler om detta som handläggaren måste rätta sig efter, trots att nämnden och förvaltningen enständigt förnekar förekomsten av bindande riktlinjer.

Vårt första krav är att nämnden omgående förverkligar sin avsikt enligt svaret till Socialstyrelsen att ta ställning till lämpligheten av tidsbegränsning av LSS-beslut och genast börjar rätta sig efter lagens och domstolsutslagens krav.

2. Genomgången visar att ansökningarna avser insatser tills vidare

Om en ansökan inte avser en tidsbegränsad period måste den betraktas som en tillsvidareansökan. Att då endast bevilja insatsen för begränsad tid är att betrakta som ett partiellt avslag; Justitieombudsmannen, JO, har särskilt uppmärksammat och fastslagit detta. Alltså krävs det vid sådan tidsbegränsning, enligt förvaltningslagen, en överklagandehänvisning. De enda ansökningarna som kan sägas avse en tidsbegränsad period är de som avser ett speciellt tillfälle, t.ex. en viss lägervecka. I övrigt finns ingenting som tyder på att sökanden har avsett att tidsbegränsa det hen ansökt om. Några överklagandehänvisningar vid dessa partiella avslag framgår dock inte av det material föreningarna har fått ta del av. Om det faktiskt inte ges några överklagandehänvisningar till sökandena är det alltså fråga om lagbrott vid samtliga beslut.

Av 52 utredningar för beslut om daglig verksamhet är 18 begränsade till ett eller två år. 13 av dessa avser personer med Asperger syndrom eller annan autismspektrumstörning. När en person med Asperger syndrom söker daglig verksamhet betyder det att hen har så omfattande funktionsnedsättning att ett ordinarie arbete inte är aktuellt. Att då begränsa insatsen till ett eller möjligen två år kan inte vara förenligt med kravet att insatsen ska vara varaktig som LSS anger. Naturligtvis är det av största vikt att regelbundna uppföljningar görs så att personen kan gå vidare till annat arbete om behovet av stöd faktiskt skulle minska, men att tvinga personer att söka insatsen på nytt varje eller vartannat år är inte i enlighet med vare sig lagens intentioner eller ordalydelse. Detta gäller i synnerhet om tidsbegränsningen beror på själva diagnosen.

Av 46 utredningar som tillstyrker beslut om kontaktperson är 32 begränsade till endast ett eller två år. Av 25 utredningar som tillstyrker beslut om ledsagare är 19 begränsade till två år eller mindre. Varför ska personer med så omfattande funktionsnedsättningar som här avses behöva göra ny ansökan varje eller vartannat år? Är det meningen att de behov man har och som man enligt lag har rätt att få tillgodosedda ska ifrågasättas varje eller vartannat år livet ut?

Lagens krav på varaktiga insatser har tillkommit i syfte att tillgodose personkretsens rättmätiga behov av trygghet och säkerhet. Tidsbegränsningarna skapar stor otrygghet.

I vissa utredningar har denna mening tillkommit: ”Det är den enskildes ansvar att i god tid innan beslutet löper ut kontakta biståndshandläggare för en ny ansökan i de fall behov av fortsatt insats finns.” Utredningarna där denna text finns gäller personer med Asperger syndrom eller lindrig utvecklingsstörning. Ofta är besluten korta, 1-2 år. Insats enligt LSS ska visserligen alltid sökas av den enskilde, men det är märkligt att införa ett sådant villkor i förhållande till personer som har en funktionsnedsättning som i sig begränsar förmågan att ta initiativ, att planera framåt och att ta ansvar för praktiska göromål. Dessa personer har ju i allmänhet inte heller god man som stöd. Resultatet blir att personen blir dubbelt drabbad. Dels får hen ett tidsbegränsat beslut, därför att kommunen vill ha det så, dels riskerar hen att bli av med insatsen om hen inte kommer ihåg att söka på nytt. Detta kan inte vara förenligt med 15 § 2 LSS, där det stadgas att kommunen har till uppgift att verka för att personer som omfattas av LSS får sina behov tillgodosedda och att alla insatser, enligt 7 § LSS, ska vara varaktiga.

Från nämndens och förvaltningens sida har man låtit oss förstå att ett skäl för tidsbegränsningen av besluten är att det är ett administrativt medel för att uppföljning av besluten inte ska försummas. Förvaltningens oförmåga att organisera sitt arbete ska givetvis inte gå ut över den enskildes rättssäkerhet och trygghet.

Sammantaget finns det ytterst sällan anledning till tidsbegränsade beslut.

Vårt andra krav är att nämnden och förvaltningen formulerar alla beslut som tillsvidarebeslut om det inte föreligger unika skäl för tidsbegränsning.

3. Beslut om omfattning av insatser är inte grundade på individuella behov och önskemål

Av 46 utredningar där kontaktperson beviljas är insatsen i 34 fall begränsad till en kontakt/vecka. I endast tre fall föreslås fler kontakter. I LSS finns ingenting angivet om hur omfattande ett kontaktmannaskap ska vara. Det är märkligt att den individuella bedömning, som nämnden hävdar att handläggaren gör, i hela 75 % av fallen hamnar just på en kontakt/vecka.

Liknande sker även vid beslut om ledsagare; i 19 av 24 fall beviljades 20 timmar eller mindre/månad.

Vid beslut enligt LSS ska sökandens egna önskemål väga tungt (se propositionen till LSS, tydligast på sidorna 50, 51, 171, 173 och 181). I utredningarna framgår det emellertid mycket sällan vad den enskilde själv vill. Utredningarna om kontaktperson skiljer sig dock något åt från övriga. Nio sådana utredningar av 46 redovisar något önskemål. Önskemål kan vara att ha kvar insatsen och att man önskar att en viss person ska vara kontaktperson. För övriga insatser är det bara ungefär en tiondel som innehåller något dokumenterat önskemål. Inte ens i de utredningar som gäller personer med lindrig utvecklingsstörning eller Asperger syndrom, där frågan om vad den enskilde själv vill rimligen borde kunna besvaras, har man dokumenterat faktiska önskemål.

Vårt tredje krav är att omfattningen av insatser grundas på individuella behov och önskemål.

4. Det är den enskilde som ska ange sina mål och syften med den sökta insatsen

Det övergripande målet med LSS, nämligen att den enskilde får möjlighet att leva som andra, nämns inte som mål i någon enda utredning. Inte heller nämns syftet att främja jämlikhet i levnadsvillkor. Detta är mycket stora och allvarliga brister, som bara kan förklaras med att dessa mål inte beaktas fullt ut. Begreppet självständighet förekommer däremot ofta, tex ”stödja så att hens självständighet ökar”.

Vissa mål i utredningarna är övergripande, tex ”få den hjälp hen behöver för den dagliga livsföringen”, ”komma ut på aktiviteter utanför bostaden”. Andra är mycket konkreta tex ”kunna träna, bada, promenera”.

En mycket stor brist i utredningarna är att det inte framgår vem som har formulerat syftet och målet med insatsen. Om det är den enskilde själv som önskat att nå ett visst mål borde det förstås framgå av utredningen. Om det istället är handläggaren ensam som har formulerat målet strider det mot stadgandet om den enskildes rätt till inflytande och medbestämmande över insatserna (6 § LSS). Det innebär i så fall att ett flertal uppsatta mål i föreliggande utredningar är i strid med LSS.

I utredningarna om bostad med särskild service förekommer bl.a. följande målbeskrivningar: ”träna för att bli självständig” och ”att på sikt flytta till eget boende med reducerat personalstöd”. Även i en utredning om daglig verksamhet återfinns meningen ” utvecklas till att klara att självständigt bo i egen lägenhet med på sikt mindre personalstöd”. Meningen med LSS är att människor ska få det stöd de behöver utifrån de funktionsnedsättningar de har. Att kräva att en person ska träna för att bli mer självständig och därigenom på sikt sänka kommunens kostnader är inte förenligt med LSS. Att flera insatser samordnas mot ett gemensamt mål kan vara bra, men bara om det är vad den enskilde själv önskar.

Vårt fjärde krav är att utredningarna tydligt ska redovisa vilka mål och syften den enskilde anger för den sökta insatsen.

5. Motiveringar vid avslag

Fyra personer föreslås få avslag på ansökan om kontaktperson och en fick avslag på ledsagaransökan. Ytterligare fyra personer föreslås få avslag på ökning av antalet timmar för ledsagning eller att få färre timmar än man sökt.

En av de personer som fick avslag bedömdes inte ha behov av fortsatt kontaktperson trots att utredningen visar att hen inte har några kompisar, mest ligger på soffan och ser på tv, inte har något utbyte av grannarna på gruppboenden, inte kan gå ut på egen hand men har god kontakt med familjen. Utredarens bedömning var att personen ”i lagens mening inte var isolerad utifrån hens livssituation” och att ” de insatser hen har idag bedöms täcka behovet av social kontakt”. Slutsatsen av denna bedömning måste vara att kontaktperson endast beviljas personer utan några som helst anhöriga och att om man har en livssituation som funktionshindrad får man stå ut med att vara ensam. Det är inte i enlighet med LSS intentioner.

En annan persons avslag motiverades med att personen inte bedömdes vara ”socialt isolerad utifrån lagens mening”. En annan utredning förordade avslag grundat på bedömningen ” inte anses vara socialt isolerad i den mening som avses med insatsen”. I inget av dessa fall förklarades motiveringarna. Lagen säger i själva verket ingenting om vad som menas med

begreppet isolerad; det är alltså ett allmänsocialt begrepp som inte har någon juridisk-teknisk betydelse. Och att bryta isolering är för övrigt, såsom framgår av propositionen, bara ett av syftena med kontaktpersonen. Det finns ett stort antal ytterligare funktioner som kontaktperson avser att fylla (att bistå som en medmänniska eller kompis till råd och hjälp till fritidsverksamhet eller överhuvudtaget kontakter utanför bostaden, underlätta ett självständigt liv i samhället etc); att sökanden inte är "isolerad" är alltså långt ifrån något fullgott skäl för avslag. Vid myndighetsutövning är det av största vikt att motiveringen är lagligt korrekt och att den enskilde har möjlighet att förstå varför en insats inte blir beviljad. Hur ska hen annars kunna bedöma om och i så fall på vilka grunder hen ska överklaga ett beslut hen tycker är oriktigt?

En person fick antalet timmar för ledsagning sänkt med motiveringen att "det finns en strategi på gruppboenden för att följa med på FUB-dans". Denna motivering är inte acceptabel. Enligt LSS måste behovet faktiskt vara tillgodosett för att motivera avslag. Att det finns en strategi för att någon annan tillfredsställer behovet är inte skäl för avslag. Detta är ett förhållande som Socialstyrelsen tryckt på i sitt tillsynsbeslut men som nämnden och förvaltningen uppenbarligen nonchalerar.

En person sökte utökad ledsagarservice med en timme per vecka för att kunna göra ytterligare ett träningspass på gym men föreslogs få avslag på utökningen med motiveringen att hen "uppnår goda levnadsvillkor med beviljade insatser". Det avgör den enskilde själv. Om hen upplevde tillräckligt goda levnadsvillkor hade hen naturligtvis inte sökt ytterligare insatser! I bedömningen står också: Behov av utökad träning av rent medicinska skäl ingår inte i insatsen ledsagning utan åligger hälso- och sjukvårdsverksamheten". Detta är inte korrekt och kan inte motivera avslag. När en person som bor på gruppboende behöver friskvårdsträning för att bibehålla funktion och för att främja hälsa är detta kommunens ansvar. Att det skulle föreligga något medicinskt skäl till att träna 2 ggr/vecka framgår inte heller av utredningen.

Detta beslut aktualiserar en annan allvarlig brist som Socialstyrelsen har konstaterat men som – återigen - nämnden och förvaltningen uppenbarligen nonchalerar kontinuerligt. "Goda levnadsvillkor" är bara ett kvalitetskrav på redan beviljade insatser. Det är absolut inte någon sorts gräns för vilka insatser som ska beviljas. Det är behovet av den sökta insatsen som ska prövas, inte allmänt om man har goda levnadsvillkor. "Frågan om insatsen tillförsäkrar den enskilde goda levnadsvillkor ska alltså inte behandlas vid bedömningen av rätten till insatsen." Så står det i Socialstyrelsens beslut, och så har det stått i lagstiftningen sedan 1993, men ändå fortsätter Uppsala kommun med den felaktiga lagtillämpningen i ärende efter ärende efter ärende.

Vårt femte krav är att avslagsmotiveringar ska vara lagligt korrekta.

Uppsala den

För FUB Uppsala

För Autism- och Aspergerföreningen i Uppsala län

Pia Ek
Ordförande

Eva Hessling Jansson
ordförande

