



OSBY
KOMMUN

handläggning enligt LSS

Antagna av socialnämnden 2014-09-16

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Riktlinjernas syfte och innehåll	3
Del 1 LSS -Lagstiftning	4
1.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)	4
1.2 Bedömning av personkretstillhörigheten	5
1.2.1 Personkrets 1 (1 § 1 LSS)	5
1.2.2 Personkrets 2 (1 § 2 LSS)	7
1.2.3 Personkrets 3 (1 § 3 LSS)	7
1.2.4 Personkretsbedömning av små barn	9
1.2.5 Personer med missbruksproblem	10
1.2.6 Personer över 65	10
1.3 barnperspektivet	10
1.4 Insatserna enligt LSS	10
1.4.1 Personlig assistans (9 § 2)	11
1.4.2 Ledsagarservice (9 § 3)	12
1.4.3 Kontaktperson (9 § 4)	12
1.4.4 Avlösarservice i hemmet (9 § 5)	13
1.4.5 Korttidsvistelse utanför det egna hemmet (9 § 6)	13
1.4.6 Korttidsstillsyn för skolorngdom över 12 år (9 § 7)	13
1.4.7 Familjehem eller bostad med särskild service för unga (9 § 8)	13
1.4.8 Bostad med särskild service för vuxna (9 § 9)	14
1.4.9 Daglig verksamhet (9 § 10)	14
1.5 Nivåer på insatser och goda levnadsvillkor	14
1.6 Principer för gränsdragning mellan LSS och andra författningar	14
Del 2 Ansvar och uppgifter för enheten för funktionsnedsättning	17
2.1 Avgränsning mot utförarnas ansvar och uppgifter	17
2.1.1 Handläggningsbeslut	18
2.1.2 Slutliga beslut	18
2.1.3 Verkställighetsbeslut	18
Del 3 Handläggning och dokumentation	19
3.1 Regler som styr handläggning och dokumentation	19
3.2 Dokumentation i samband med handläggning av ärenden	19
3.3 Ansökningar och handläggningsfrågor	21
3.4 Principer för beslutsformuleringar	22

Riktlinjernas syfte och innehåll

Ansökningar enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utreds och beslutas av handläggarna vid enheten för funktionsnedsättning i Osby kommun. Varje ansökan behandlas utifrån sökandens individuella behov och förutsättningar. I vanliga fall fattas besluten efter samråd med chefen för enheten för funktionsnedsättning. Ytterligare en beslutsnivå är den politiska nivån, Socialnämnden. Att lyfta vissa beslut till den politiska nivån är viktigt för att ge handläggarna det stöd de behöver och för att hålla nämnden informerad om de behov och den mångfald som kännetecknar kommunens verksamhet enligt LSS. Att beslut ska fattas av nämnden kan följa av delegationsordning eller av det så kallade delegationsförbudet i 6 kap 34 § kommunallagen, som bl.a. gäller för ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

I dessa riktlinjer ges ramar för handläggning i ärenden enligt LSS för enheten för funktionsnedsättning. Syftet med riktlinjerna är att garantera en säkrare handläggning med en individuellt behovsanpassad bedömning, oavsett vilken handläggare som utreder och beslutar i det enskilda ärendet. Syftet är även att öka rättssäkerheten för brukaren samt att ge handläggarna vägledning genom gemensamma principer som utgångspunkt för den individuella bedömningen.

Riktlinjerna har disponerats i tre delar:

Del 1 utgörs av en **lagstiftningsdel** och tar upp lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Denna del innehåller också gemensamma utgångspunkter för särskilda frågor såsom bedömning av personkretstillhörighet, insatserna enligt LSS, goda levnadsvillkor enligt lagen samt rättsliga principer för gränsdragning mellan LSS och andra författningar.

Del 2 tar upp frågor som berör **enhetens myndighetsutövande uppgift**, gränsdragning mot utförarnas uppgifter och ansvar, vägledning för frågor som ska avgöras genom myndighetsbeslut eller som kan avgöras genom verkställighetsbeslut.

Del 3 utgörs av en **handlägnings- och dokumentationsdel** med en orientering om de regler som styr arbetet med handläggning och dokumentation, exempelvis förvaltningslagen och LSS samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. I denna del redovisas gemensamma utgångspunkter för hantering av ansökningar och handlägningsfrågor. I denna del finns ges även beslutsstöd genom redovisning av principer för beslutsformuleringar.

Del 1 LSS – Lagstiftning

1.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

LSS utgör ett komplement till socialtjänstlagen (SoL) och annan lagstiftning och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt SoL eller andra lagar. LSS syftar till att garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder stöd som kan undanröja svårigheter i den dagliga livsföringen.

Vilka personer som omfattas av bestämmelserna i LSS framgår av 1 § LSS.

Personkretsen utgörs av personer:

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

Den verksamhet som bedrivs med stöd av LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra (5 § LSS). Innehållet i denna bestämmelse ger uttryck för de bärande principerna i svensk handikappolitik, dvs. tillgänglighet, inflytande, delaktighet, självbestämmande, helhetssyn och kontinuitet.

Målet för verksamheten bör vara att människor med omfattande funktionshinder ska kunna skapa sig ett värdigt liv, så likt andra människors som möjligt. Insatserna ska vara så utformade att de stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv och att delta aktivt i samhällslivet.

De särskilda insatserna ska syfta till att förebygga och minska följderna av funktionshinder. Genom insatserna ska barn och ungdomar ges förutsättningar för god fysisk och psykisk utveckling och i övrigt sådana uppväxtvillkor som betraktas som goda för alla barn och ungdomar. Insatserna till vuxna personer ska grundas på behov som den enskilde själv finner angelägna att få tillgodosedda för att kunna leva ett så självständigt och oberoende liv som möjligt. Andra viktiga utgångspunkter är anhörigas behov av att kunna leva ett aktivt och tryggt liv, ungdomars behov av frigörelse och vuxnas behov av vuxenrelationer till sina närstående. Detta förutsätter att den enskilde och dennes närstående får uttömmande och väl anpassad information som underlag för sina ställningstaganden. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet.

Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges (6 § första stycket LSS).

Behov och önskemål om stöd och service varierar från person till person och i livets olika skeden. Insatserna bör därför utformas så att de svarar mot den enskildes aktuella situation. Den enskilde ska ha ett direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen och i genomförandet av den. Det finns emellertid personer som har mycket begränsade möjligheter att ge uttryck för sin vilja och situationer då en funktionshindrad person inte kan eller har svårt att utöva något inflytande. I vissa fall kan en person således behöva stöd eller hjälp att fatta vissa beslut. I sådana fall krävs det mycket stor lyhördhet och respekt för de önskemål som den enskilde ger uttryck för. Andra situationer som bör uppmärksammas särskilt är då enskilda till följd av omfattande funktionshinder är mycket beroende av flera stödinsatser.

Stöd ska ges och utformas i samverkan med den berörde och, om det gäller barn och unga,

med vårdnadshavare. Om den enskilde exempelvis begär att en viss person ska anlitas för personlig assistans eller som kontaktperson bör detta önskemål om möjligt tillgodoseas.

1.2 Bedömning av personkretstillhörigheten

En förutsättning för rätt till insatser enligt LSS är tillhörighet till lagens personkrets. Handläggarens bedömning av tillhörigheten förutsätter i många fall tillgång till behövliga underlag i form av intyg och utlåtanden från hälso- och sjukvården om den enskildes funktionsnedsättning. Som framgår av lagtextens lydelse i 1 § LSS är tillhörigheten i flera fall beroende av viss diagnos eller nedsättning.

Det konstaterade gör att handläggaren måste ta beslut under handläggningen om vilka underlag som behövs för att avgöra tillhörigheten till personkretsen. Enligt den så kallade officialprincip som gäller för handläggningen och som följer av förvaltningslagen ska handläggaren överväga möjligheterna att efter samtycke från sökanden få del av och hämta in behövliga uppgifter från andra myndigheter, som t.ex. landstinget. Om detta inte är möjligt åvilar det i princip sökanden själv att hämta in och inkomma med behövliga underlag. Vid behov ska handläggaren anvisa och ge sökanden vägledning i vilka avseenden behövliga underlag bör kompletteras.

Som en förvaltningsrättslig grundsats gäller att sökanden ska medverka i utredningen och vid behov ge in de underlag som behövs för att ställning ska kunna tas till ansökan om exempelvis sökta insatser.

Bedömningen av sökandens tillhörighet till personkretsen förutsätter ofta att handläggaren gör en värdering och bedömning av befintliga intyg och utlåtanden. Vägledning för ställningstagande till om dessa kan läggas till grund för personkretstillhörigheten följer av Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2005:29) om utfärdande av intyg inom hälso- och sjukvården. Föreskrifterna och de krav som framgår av dessa kan användas som en checklista för ställningstagandet.

1.2.1 Personkrets 1 (1 § 1 LSS)

Om det är styrkt, genom intyg av därtill behörig person, att en person har utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd omfattas personen av personkrets 1 i LSS. Med begreppet *utvecklingsstörning* avses en intellektuell funktionsnedsättning. Den sammanhänger med en under individens utvecklingsperiod inträffad brist eller skada som är så betydande att personen behöver stöd och hjälp i sin livsföring genom olika insatser. Inom gruppen med utvecklingsstörning är spännvidden stor; somliga är lindrigt utvecklingsstörda, andra har en grav utvecklingsstörning.

Orsaken till bristen eller skadan saknar i detta sammanhang betydelse. En helhetsbedömning ska eftersträvas. Vid bedömning av funktionshindrets omfattning och konsekvenser för den enskilde ska psykologiska, sociala, pedagogiska och medicinska faktorer vägas samman. För att någon ska bedömas ha en utvecklingsstörning krävs utredning som genomförts av en person som har kvalificerad kunskap om funktionshindret utvecklingsstörning såsom psykolog, vid behov även av en läkare.

För att fastställa en utvecklingsstörning utgår man ifrån tre kriterier: Diagnoskriterierna är:

- A. Intellektuell funktionsnivå som ligger klart under genomsnittet, d v s ett IK-värde på 70 eller lägre.
- B. Samtidigt förekommande brister i eller nedsättning av adaptiv funktionsförmåga i minst två av följande avseenden: kommunikation, ADL-färdigheter, boende, socialt/interpersonellt, nyttjande av offentliga resurser, målinriktning, studier, arbete, fritid, hälsa och personlig säkerhet.
- C. Debut före 18 års ålder.

Autism och autismliknande tillstånd är samlingsbegrepp för tidigt debuterande funktionsnedsättningar som nästan alltid innebär allvarliga psykiska funktionsnedsättningar under hela livet. Funktionsnedsättningen avser djupgående störningar i fråga om social förmåga, kommunikation och beteende. Funktionsnedsättningen medför omfattande avvikelser i sociala och känslomässiga relationer och svåra störningar i språkförmågan. Också inom denna grupp är spännvidden stor. Autism kan vara förenad med nedsatt begåvning. För diagnosen autism är dock inte nedsatt begåvning en nödvändig förutsättning. Många med autism är normalbegåvade och i vissa fall mer än normalbegåvade. Ofta förekommer olika kombinationer av autism och utvecklingsstörning, epilepsi och syn-/hörselskador. Personer med autism har en utpräglad kontaktstörning som utmärks av svårighet att förstå avsikten med och reglerna för socialt samspel. Det är med andra ord inte fråga om ovilja till kontakt med andra. Kommunikationsstörningen innefattar störningar i förståelsen av språket, gester och symboler samt avvikelser när det gäller förmågan att uttrycka sig såväl verbalt som icke verbalt.

Många personer med autism har en annorlunda, ofta mycket ojämn begåvningsprofil och specifika inlärningsproblem som skiljer dem från andra personer med utvecklingsstörning. Gränsen för att tillhöra första personkretsen i LSS utifrån autism- alt. autismliknande diagnos går mellan autism/autismliknande och *autismspektrum* syndrom. Det innebär vad gäller de neuropsykiatriska diagnoserna att Aspergers syndrom är en diagnos som ingår i den första personkretsen medan Tourettes syndrom, ADHD och DAMP är diagnoser som inte omfattas av personkrets 1. Däremot omfattas de av LSS om de uppfyller kriterierna i tredje punkten (Personkrets 3). Det bör noteras att kunskap och begrepp inom detta område är under utveckling. Någon sammanvägning av såväl det neuropsykiatriska som det individualpsykologiska och miljöfokuserade kunnandet finns för närvarande inte.

För diagnosen utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd krävs ofta en utförlig utredning. Utredningar som genomförts av annan än leg psykolog eller leg. läkare med specialistkompetens är inte tillräckliga. Vid tveksamheter eller i svårbedömda fall bör utredningen genomföras av *såväl* en leg. psykolog som en leg. läkare med specialistkompetens. Ibland kan även en pedagogisk utredning från nuvarande eller tidigare lärare, barnomsorgspersonal, elevvårdsteam eller liknande vara ett viktigt komplement.

Rätten att ställa en diagnos inom hälso- och sjukvårdens område är inte reglerad i någon författning. I allmänhet ställs diagnos av en läkare men i praktiken kan all hälso- och sjukvårdspersonal ställa diagnos inom ramen för sin yrkeskompetens.

1.2.2 Personkrets 2 (1 § 2 LSS)

Personkrets 2 utgörs av de personer som i vuxen ålder fått en hjärnskada med begåvningsmässigt funktionshinder som följd. Utredningen ska styrka hjärnskada *och* begåvningsmässigt funktionshinder. Personkrets 2 är i likhet med personkrets 1 diagnosstyrd. Personkretstillhörighet ska styrkas genom utredningar av leg. psykolog och vid behov leg. läkare. Vid tveksamheter eller i svårbedömda fall ska utredningen göras av både leg. psykolog *och* leg. läkare. Ofta krävs för bedömningen att såväl läkaren som psykologen har specialistkompetens.

Med vuxen ålder avses tid efter utvecklingsåren dvs. från tidigast cirka 16 år. Skador med begåvningsmässigt funktionshinder som följd, som inträffat före 16 års ålder placerar den enskilde i personkrets 1. Definitionen av begåvningsmässigt funktionshinder är densamma som i personkrets 1.

Utlösande faktorer ska vara sjukdomar av kroppslig art - tumörer, hjärnblödningar, inflammationer eller skador som föranletts av yttre våld, t.ex. trafikskador. Olika psykiska sjukdomstillstånd som också kan ge ett begåvningsmässigt funktionshinder, räknas inte hit.

Inte heller sjukdomar som är en följd av missbruk av beroendeframkallande medel, t.ex. Korsakows syndrom. Dessa personer kan endast omfattas av LSS om de uppfyller kriterierna för personkrets 3. Personer med demens kan enligt Regeringsrätten dock omfattas av personkrets 2, förutsatt att sjukdomen utgör ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder pga. av en hjärnskada i vuxen ålder.

För personkrets 2 är det ett krav att hjärnskadan medfört begåvningshandikapp. En individ kan, på grund av hjärnskada, ha stora svårigheter i vissa avseenden men klara sig normalt i andra. Bristande förmåga i flera avseenden kan sammantaget göra att den enskildes funktionsnedsättning ska betraktas som stor även om den enskilde inte har något begåvningshandikapp. I sådana fall är det mycket viktigt att göra en prövning för personkrets 3 i LSS. En personkretsbedömning blir oftast säkrare om en person med hjärnskada genomgått rehabilitering. Annars kan det vara svårt att bedöma hjärnskadans omfattning och varaktighet.

1.2.3 Personkrets 3 (1 § 3 LSS)

Personkrets 3 omfattar de personer som har varaktiga och omfattande fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande. I personkretsen återfinns barn, ungdomar och vuxna med långvariga habiliterings- och rehabiliteringsbehov.

Personkrets 3 är, till skillnad från personkrets 1 och 2, inte diagnosstyrd i den meningen att en viss diagnos alltid medför att personen omfattas av LSS. Bedömningen av om en person omfattas av personkrets 3 inriktas på svårigheter i den dagliga livsföringen. Vad som orsakar dessa svårigheter är av underordnad betydelse. Alla nedanstående förutsättningar ska vara uppfyllda samtidigt:

- Funktionshindret, som kan vara såväl fysiskt som psykiskt, ska
- vara stort, varaktigt och inte orsakat av normalt åldrande
 - förorsaka betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och
 - föranleda ett omfattande behov av stöd eller service.

Ofta kan det vara svårt att bedöma förutsättningarna var för sig, eftersom de påverkar varandra. En person kan även ha stora svårigheter i ett avseende men klara sig normalt i ett annat.

Stort funktionshinder

Med funktionshinder avses den begränsning eller det hinder som gör att en människa inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller i den omfattning som kan anses normalt. Funktionshindret ska vara stort vilket innebär att det ska inkräkta på viktiga livsområden som t.ex. i hemmet, på arbetet eller under fritiden samt förmågan att ta till sig information, att kommunicera, strukturera, organisera och förstå den egna vardagen eller sköta sin ekonomi. En individ kan klara sig normalt i vissa avseenden men ändå ha stora svårigheter.

Exempel på funktionshinder som kan vara stort är rörelsehinder, grava syn- eller hörselskador, svårartade effekter av sjukdomar som till exempel diabetes eller hjärt- och lungsjukdomar och olika former av psykiska, t.ex. neuropsykiatriska, funktionshinder. En till synes mindre allvarlig sjukdom eller skada kan innebära ett stort funktionshinder som förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Som exempel på sådant kan nämnas vissa medicinska funktionshinder, såsom tarmåkommor med täta tömnings- trängningar, överaktiv urinblåsa eller vissa typer av hjärnskador som kan innebära obetydliga intellektuella störningar i vissa avseenden, men uttalade störningar i andra.

Betydande svårigheter

Att det stora funktionshindret förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen innebär att man inte kan klara sig utan hjälp i de fall funktionshindret inkräktar på viktiga livsområden. Konsekvensen av att den enskilde har betydande svårigheter i sin dagliga livsföring innebär att den enskilde i allmänhet har ett dagligt eller så gott som dagligt behov av långvarigt eller upprepat stöd.

Varaktigt

Funktionshindret ska vara varaktigt, dvs. inte vara av tillfällig eller av övergående natur. Bedömningen om ett funktionshinder är varaktigt eller inte är ibland svår att göra. Av Socialstyrelsens allmänna råd (1994:1 sid. 30) framgår: En bedömning av varaktighet görs då man avgör om personen tillhör personkretsen eller ej medan behovet av insats kan variera över tiden. De negativa konsekvenserna av funktionshindret hos exempelvis reumatiker, psykiskt funktionshindrade m.fl. kan växla över tiden. För en person i en sådan situation måste en bedömning göras om han, sett över en längre period och i ett helhetsperspektiv, har ett omfattande behov trots att behovet periodvis är mindre. För exempelvis en psykiskt långtidssjuk person eller för den som har multipel skleros (MS) kan sjukdomsbilden variera på kort sikt, men i ett livslångt perspektiv kan bedömningen bli att dessa personer har ett varaktigt behov med rätt till insatser enligt LSS. Ett behovs varaktighet kan vidare omprövas. Bestämmelse om att detta ska göras kan skrivas in i beslutet. Det är ett naturligt steg inte minst därför att de beviljade insatserna i sig kan påverka behovets varaktighet och omfattningen av framtida behov.

Tidsgränsen för om funktionshindret ska betraktas som varaktigt får bedömas i det enskilda fallet. Varaktighet har i något fall i rättspraxis ansetts föreligga om man vet att funktionshindret kommer bestå minst sex månader. Generellt anses dock varaktighet normalt föreligga om funktionshindret kommer att bestå under en längre tid, minst ett år. När man gör en utredning är det ibland svårt att bedöma hur ett funktionshinder kommer att utvecklas, exempelvis hos ett barn med svår ADHD, en svårt cancersjuk person, en person med ett psykiskt funktionshinder. Ibland är gensvaret på en behandling snabb. Ett allvarligt funktionshinder kan ett år senare ha blivit mindre allvarligt. Man får i svårbedömda fall utgå från den situation som föreligger vid utredningstillfället.

Omfattande behov av stöd eller service

Omfattande behov av stöd eller service kan exempelvis bestå i behov av hjälp med toalettbesök, påklädning, matlagning, att skriva och läsa, kommunikation, förflyttning, sysselsättning. Omfattande behov kan även innebära behov av strukturerande stöd, d.v.s.

att tillsammans med brukaren finna lämpliga sätt att hantera vardagen. Behovet av insatser ska bedömas med beaktande av insatser från hela samhället, inte bara insatser enligt LSS. Begreppet ”omfattande behov av stöd eller service” har både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Detta innebär att den enskilde i allmänhet har ett dagligt behov av långvarigt eller upprepat stöd. Ibland kan det dock behövas återkommande insatser av så speciell art att de trots en mindre tidsåtgång är att betrakta som omfattande. En bedömning av en persons behov av stöd eller service måste alltid ske utifrån en sammanvägning av medicinska, sociala, psykologiska och pedagogiska faktorer. Många psykiskt funktionshindrade har ett omfattande behov av stöd och service. För människor med flera funktionshinder måste den samlade effekten bedömas. Små men flera funktionshinder kan tillsammans förorsaka betydande svårigheter.

Det förekommer att begreppet ”omfattande stöd” förväxlas med ”grundläggande hjälpbehov” som är en av förutsättningarna för insatsen personlig assistans. ”Grundläggande hjälpbehov” gäller dock enbart insatsen personlig assistans och ska inte sammanblandas med begreppet ”omfattande stöd” i prövningen av personkrets 3.

1.2.4 Personkretsbedömning av små barn

Vid bedömning av funktionshindrade små barn är utgångspunkten den aktuella situationen. På grund av barnets låga ålder framgår kanske inte om funktionshindret är så stort att det orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Alla barn i låg ålder har ju svårigheter att tala, äta själv, gå etc.

Om det inte går att bedöma om barnet kommer att omfattas av LSS personkrets i framtiden uppfylls inte kravet på varaktighet. Det är i sådana fall viktigt att informera vårdnadshavaren om vikten av en ny LSS-ansökan längre fram. I vissa fall, t.ex. vid allvarliga ryggmärgsbräck, grav CP skada etc. torde man dock med stor säkerhet kunna säga att barnet kommer att få betydande svårigheter även på längre sikt. I sådana fall finns det ingen anledning att dröja med beslut om personkretstillhörighet.

Tidsbegränsade beslut kan fattas då barnets behovsbild förändras under uppväxten, om ärendet är nytt och svårbedömt eller när det råder tveksamhet om hur behovet ska tillgodoses. Föräldrar till barn med funktionshinder har, liksom andra föräldrar, ansvar enligt föräldrabalken (FB, 1949:381) för barnets personliga förhållanden och för att barnets behov blir tillgodosedda. Föräldrarna ansvarar också för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Vid personkretsutredning av barn görs bedömning av om den arbetsinsats som ett barn med omfattande funktionshinder kräver innebär något mer än ett normalt föräldraansvar.

1.2.5 Personer med missbruksproblem

Personer med funktionshinder kan ha missbruksproblem. Om kraven för att omfattas av personkrets 3 är uppfyllta omfattas den funktionshindrade av LSS vare sig funktionshindret beror på missbruket eller något annat. Detta innebär ingen inskränkning i rätten till hjälp enligt SoL mot själva missbruket.

1.2.6 Personer över 65 år

Funktionshindrade personer över 65 kan omfattas av LSS om funktionshindret inte beror på normalt åldrande. Även när åldrandet förstärker ett funktionshinder kan den enskilde omfattas av lagen. En förutsättning är att funktionshindret i sig inte är åldersrelaterat. Exempelvis kan en person med diabetes ha allvarliga funktionsnedsättningar till följd av sin diabetes, dvs. en icke åldersrelaterad sjukdom. Sannolikt kommer dessa funktionsnedsättningar att förstärkas på grund av åldrandet. Denna försämring ska ligga till grund för behovsbedömningen vad gäller insatser enligt LSS. Särskilda regler finns dock för funktionshindrade över 65 år och personlig assistans enligt LSS. Dessa regler innebär att personlig assistans varken kan beviljas eller utökas vid ansökan efter 65-årsdagen. I sådana fall hänvisas till alternativa insatser, såsom hjälp i hemmet, sökas enligt socialtjänstlagen.

1.3 Barnperspektivet

FN:s barnkonvention och barnperspektivet ska beaktas av alla myndigheter i Sverige, både när det gäller insatser och åtgärder som gäller barn och när det gäller övergripande frågor, tex samhällsplanering. Av proposition 2004/05:39 ”Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) m.m framgår på s. 32 vikten av att det finns ett barnperspektiv med i handläggningen. Barnets önskemål och synpunkter bör om möjligt inhämtas genom samtal, annan kontakt med barnet och genom föräldrarna. Om barnet är för litet för att tala eller av andra skäl saknar förmåga att uttrycka sig, får man försöka inhämta sig en bild av barnets önskemål och synpunkter på annat sätt, t.ex. genom iakttagelser och information från från andra som känner honom eller henne. I barnnärden är det också viktigt att anpassa informationen och dokumentationen så att inte bara föräldrarna utan även barnet kan förstå det som sägs eller skrivs.

Varje beslut som rör ett barn måste grundas på en bedömning om vad som är bäst för just det barnet. I en beslutssituation behöver olika lösningar diskuteras med barnet och föräldrarna. Barnets bästa kommer dock inte alltid vara avgörande för vilket beslut som fattas. Givetvis får inte barn alltid vad de vill, men deras synpunkter och önskemål ska alltid beaktas, utredas och dokumenteras.

1.4 Insatserna enligt LSS

Personer som tillhör någon av de tre personkretsar som anges i 1 § LSS har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Personer som anges i 1 § 1 och 2 LSS har under samma förutsättningar även rätt till insatser enligt 9 § 10 (daglig verksamhet). Det följer av 7 § första stycket LSS.

Insatserna enligt 9 § LSS är

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt Socialförsäkringsbalken (SFB) om assistansersättning,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Kommunen svarar för samtliga insatser med undantag av råd och stöd enligt 9 § 1, som är en angelägenhet för landstinget. I tillägg till insatserna enligt 9 § LSS har den enskilde rätt till att få en så kallad individuell plan upprättad enligt 10 § LSS.

1.4.1 Personlig assistans (9 § 2)

För rätt till personlig assistans enligt LSS krävs att den enskilde har behov av insatsen för sina grundläggande behov. Med grundläggande behov avses sådana mycket personliga angelägenheter som personlig hygien, att inta måltider, att klä på och av sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personens behov.

Personlig assistans är primärt en insats för personer som har ett omfattande behov av stöd, dvs. ett dagligt stödbehov. Vid bedömning av behovet ska hänsyn tas till eventuella hjälpmedel och anpassningar i bostaden som kan kompensera funktionsnedsättningen. Personal ska inte ersätta hjälpmedel och/eller anpassningar.

Särskilda skäl för personlig assistans vid daglig verksamhet

Huvudregeln i assistans enligt Socialförsäkringsbalken (och LSS) är att assistansersättning inte lämnas för tid då den funktionshindrade vistas i daglig verksamhet. Behov av särskilt stöd i daglig verksamhet ska tillgodoses inom den kommunala verksamheten. Detta innebär att den enskilde vid behov kan få individuellt stöd exempelvis i form av särskild resursperson.

Assistansersättning kan lämnas i samband med vistelse i daglig verksamhet om särskilda skäl föreligger:

- i situationer där den enskildes funktionsnedsättning skapar särskilda svårigheter att kommunicera med andra än sin eller sina personliga assistenter;
- där det med hänsyn till den funktionshindrade personens hälsotillstånd är viktigt att den personliga assistenten finns till hands; och
- i situationer där funktionsnedsättningen gör det särskilt angeläget att den enskilde har ett starkt begränsat antal personer knutna till sig.

Tillfälligt behov av personlig assistans

Exempel på tillfälligt behov av utökad assistans är vid den enskildes sjukdom. Kommunen har även ansvar för tillfälliga utökningar av assistans utöver vad som beviljats inom ramen för den statliga assistansersättningen.

Tillfälligt behov av utökad assistans vid resor

Ersättning för den personlige assistentens omkostnader i samband med resa ska täckas av assistansersättningen, oavsett om den enskilde har personlig assistans enligt LSS eller Socialförsäkringsbalken (SFB).

Assistans vid regelbundna resor ska sökas hos Försäkringskassan och ingå i den ersättning som beviljas enligt Socialförsäkringsbalken (SFB).

Personlig assistans enligt LSS i förhållande till Socialförsäkringsbalken (SFB)

Den som har behov av personlig assistans för grundläggande behov mer än 20 timmar per vecka ska ansöka om statlig assistansersättning enligt Socialförsäkringsbalken (SFB). I avvaktan på Försäkringskassans (FK) beslut kan kommunen ta ett tidsbegränsat beslut, som längst sex månader. Beslut som tas enligt socialtjänstlagen i avvaktan på FK:s beslut ersätts inte retroaktivt av FK.

Vid förändrade behov då den enskilde ansöker om en utökning av assistans-timmar (enligt SFB) samtidigt som ansökan görs till kommunen om beslut i avvaktan på Försäkringskassans beslut ska kommunen vara restriktiv i sin bedömning av tid. Bifall ges i de fall Försäkringskassans beslut inte kan avvaktas med hänsyn till den enskildes situation. Försäkringskassan har möjlighet att bevilja assistansersättning med skäligt belopp i avvaktan på slutlig prövning.

1.4.2 Ledsagarservice (9 § 3)

Ledsagarservice är främst en insats för den som behöver hjälp att ta sig från hemmet till olika aktiviteter i närområdet. Att vara sällskap under en aktivitet är inte det primära syftet med ledsagarservice. En förutsättning för insatsen är således att det finns en speciell aktivitet, t ex promenad, kulturaktiviteter, besöka vänner mm. Ledsagarservice är en tämligen begränsad insats som avser att ge den funktionshindrade möjlighet att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering.

Av kammarrätternas praxis framgår att en individuell utlandsresa till ett mer avlägset land rent generellt inte kan vara en nödvändighet för att en person skall anses tillförsäkrad goda levnadsvillkor. Vidare ingår större omvårdnadsinsatser eller övernattning tillsammans med ledsagaren inte i insatsen.

1.4.3 Kontaktperson (9 § 4)

Kontaktperson ska hjälpa den enskilde att bryta isolering som kan uppstå för personer med funktionsnedsättning, som saknar gemenskap med andra t ex anhöriga, i arbetslivet eller fritidssammanhang. I samband med utredning av behov av kontaktperson ska den sökandes övriga nätverk, exempelvis närstående, arbetskamrater, grannar, god man och personal vägas in och den enskildes önskemål beaktas. Personer som har bostad med särskild service ska i regel få hjälp av personalen på boendet att bryta isolering och hitta lämpliga fritidsaktiviteter och därmed inte beviljas kontaktperson. Det samma gäller för kontaktperson i form av stödfamilj.

1.4.4 Avlösarservice i hemmet (9 § 5)

Avlösarservice kan ges i hemmet eller i dess närområde. Syftet med insatsen är att föräldrar eller makar som lever tillsammans med någon som har stora funktions-nedsättningar ska få en möjlighet att koppla av, att genomföra aktiviteter, möjliggöra tid med syskon eller för att orka förvärvsarbete.

Avlösarservice beviljas inte personer som har personlig assistans eller bor i bostad med särskild service. Avlösarservice ersätter inte heller barnomsorg.

1.4.5 Korttidsvistelse utanför det egna hemmet (9 § 6)

Personer med insatsen personlig assistans enligt LSS/SFB har i undantagsfall rätt till korttidsvistelse. Behov av avlösning och/eller miljöombyte ska tillgodoses inom ramen för beviljad personlig assistans. Har den ordinarie assistenten behov av avlösning ska vikarie anställas.

Personer som bor i bostad med särskild service beviljas vanligtvis inte korttidsvistelse. Behov av miljöombyte och rekreation ska tillgodoses inom ramen för boendets omsorg.

Det samma gäller för korttidsvistelse i form av stödfamilj.

Vid utformningen av insatsen ska hänsyn tas till den enskildes och anhörigas önskemål. Dock kan den enskilde inte kräva ett visst utpekad boende. Det kan heller inte fastslås i beslut under vilka veckodagar beslutet ska verkställas. Det samma anses gälla korttidsvistelse i form av läger.

1.4.6 Korttidstillsyn för skolungdom över 12 år (9 § 7)

Skolbarnsomsorg gäller alla barn till och med 12 års ålder som går i skolan. Funktionshindrade ungdomar över 12 år kan även fortsättningsvis behöva en trygg situation och en meningsfull sysselsättning före och/eller efter skoldagen samt under skollov och ferier (se prop.1992/93:159 s. 79).

Om ungdomen omfattas av LSS och har ett behov av korttidstillsyn, har han/hon rätt till insatsen korttidstillsyn. Det kan förekomma att insatsen kan beviljas även om vårdnadshavaren är hemma.

För barn och ungdomar i bostad med särskild service ingår fritidsverksamhet i boendet. Korttidstillsyn för dessa barn och ungdomar ska i första hand tillgodoses inom ramen för boendeinsatsen. Om det av pedagogiska och sociala skäl krävs något annat än vad boendet kan erbjuda kan insatsen ”korttidstillsyn för skolungdom” vara en relevant insats.

Korttidstillsyn beviljas i regel under samma tider som för ordinarie skolbarnsomsorg. Korttidstillsyn kan även beviljas på annan tid än de angivna öppettiderna om behov föreligger. Korttidstillsyn kan beviljas under hela den tid elever går i grundskolan och gymnasieskolan.

1.4.7 Familjehem eller bostad med särskild service för unga (9 § 8)

Ett av socialtjänstens och LSS främsta mål är att skapa förutsättningar för att funktionshindrade barn och ungdomar ska kunna växa upp i sina föräldrahem. Boende i familjehem eller bostad med särskild service är en insats som kan komma i fråga först om barnet, trots stödsatser i hemmet, inte kan bo kvar. Insatsen ska ses som ett komplement till boendet i föräldrahemmet.

Bostad med särskild service för barn och ungdom är en insats som riktar sig till de barn som på grund av sitt funktionshinder har ett speciellt behov av stöd. Det är i första hand ett stort omvårdnadsbehov som gör att denna insats kan bli aktuell. Insatsen kan även ges på grund av skolgång på annan ort, men i princip endast vid gymnasiestudier eller motsvarande.

1.4.8 Bostad med särskild service för vuxna (9 § 9)

Gruppboendestad

För att bli beviljad denna form av boende ska den enskilde ha ett stödbehov dygnet runt. Behovet av stöd ska vara varaktigt och beröra flera livsområden. Vid boende i trapphusmodell där alla bor i samma trappuppgång med tillgång till gemensamma utrymmen ska man ha behov av stöd ett flertal tillfällen under dygnet.

Serviceboendestad

Den enskilde ska ha behov av ett dagligt stöd för att beviljas serviceboendestad. Bostad med särskild service i form av serviceboendestad är en insats som kan vara lämplig för människor som inte klarar av att bo i ordinarie boende men som inte har så omfattande hjälpbehov att ett boende i gruppboendestad är nödvändigt. Den enskilde bör ha ett så omfattande behov av stöd att kontinuerlig kontakt med personal behövs.

Särskilt anpassad bostad

Syftet är att underlätta för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till en egen bostad. Bostaden ska vara anvisad av kommunen och ha en viss grundanpassning. I insatsen ingår inte personalstöd. Det ska i första hand prövas om anpassningar i befintlig bostad kan tillgodose behovet av en anpassad bostad. Anpassningar i befintlig bostad kan inte beviljas som särskilt anpassad bostad.

1.4.10 Daglig verksamhet (9 § 10)

Innan beslut om daglig verksamhet ges ska det vara utrett att den enskilde inte har förmåga att arbeta på den ordinära arbetsmarknaden t.ex. med särskild anställning, lönebidrag eller annan arbetsmarknadsåtgärd.

Den enskildes möjlighet att erbjudas tillfälle att prövas mot den ordinära arbetsmarknaden står ändå alltid i fokus. Den dagliga verksamhetens strävan är att främja en utveckling av den enskildes förmågor.

1.5 Nivåer på insatser och goda levnadsvillkor

Begreppet goda levnadsvillkor i LSS kommenteras mycket knapphändigt i förarbetena. Dock slås det fast att goda levnadsvillkor skall vara en kvalitetsnivå beträffande insatserna (se prop. 1992/93:159 sidan 172). Tidigare motivutlåtande från omsorgslagen indikerar att en jämförelse måste göras med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder. Utgångspunkten för bedömningen bör vara befolkningen i allmänhet och inte på en viss ort.

1.6 Principer för gränsdragning mellan LSS och andra författningar

LSS är att se som ett komplement till och inte en ersättning för socialtjänstlagen. Många gånger kan samma stöd ges enligt antingen den ena eller den andra lagen. Detta gör att det ofta uppkommer diskussioner om vilken lag som skall användas. I förarbetena (prop. 1992/93:159 s 49 – 51) uttalade departementschefen bl.a. följande av betydelse för frågan om vilken lag som skall tillämpas.

”Vissa av de insatser som jag föreslår skall ingå som särskilt stöd och särskild service i den nya lagen har en motsvarighet i de insatser som lämnas enligt socialtjänstlagen. [...] Enligt min mening bör lagar och verksamheter principiellt vara så heltäckande att de tillgodoser även sådana särskilda behov som funktionshinder kan medföra. Som jag framhållit bedömer jag ändå att det behövs en särskild lagstiftning för att svårt funktionshindrades ställning i samhället skall stärkas. [...]

Det övergripande syftet med de särskilda insatserna enligt den nya lagen bör vara att åstadkomma så jämlika villkor som möjligt mellan människor med omfattande funktionshinder och andra människor. Jag vill emellertid understryka att personer som ingår i den nya lagens personkrets inte enbart skall vara hänvisade till insatser enligt denna lag. Precis som andra människor ska de ha rätt att utnyttja t.ex. socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens resurser.”

Av departementschefens uttalanden framgår att socialtjänstens handikappomsorg egentligen borde vara heltäckande och tillgodose alla behov. LSS ses som ett nödvändigt komplement eller en ”pluslag” till socialtjänstlagen för de mest funktionshindrade. Vilken lag som skall användas är något som den enskilde skall få bestämma själv. I specialmotiveringen till lagen (prop. 170 – 171) betonas också att den enskilde ska ha en möjlighet att säga nej till insatser enligt LSS till förmån för socialtjänstinsatser. En förutsättning för detta är att den enskilde och dennes företrädare får uttömmande och väl anpassad information som underlag för sitt ställningstagande.

LSS omfattar endast en mindre del av de funktionshindrade. Vilka som ingår i lagens personkrets anges i 1 § LSS. Någon åldersgräns finns inte annat än för insatserna personlig assistans (som måste sökas innan 65-årsdagen) och daglig verksamhet (som endast ges personer i yrkesverksam ålder).

Vilka insatser som är möjliga att få enligt LSS framgår av lagens 9 §. Lagens uppräkningslista är uttömmande. Exempelvis finns inte insatserna boendestöd och familjehem för vuxna som fyllt 18 år. Omvårdnad ingår i vissa av insatserna medan behandlingsinsatser endast kan ges med stöd av socialtjänstlagen. Dessutom kan insatsen daglig verksamhet bara ges till dem som omfattas av punkterna 1 och 2 i lagens personkrets. Personer som omfattas av

punkt 3 i lagens personkrets har dock en rätt att få sina behov av sysselsättning och stimulans tillgodosedda enligt socialtjänstlagen.

Enligt 8 § LSS skall stöd och service endast ges på begäran av den enskilde. Om han eller hon är under 15 år eller ur stånd att avge en bindande viljeförklaring kan insatser ges på begäran av vårdnadshavare, förvaltare eller god man. Lagen saknar tvångsbestämmelser. Av förarbetena (prop. sidan 173) framgår att en 15-åring som själv förstår vad saken gäller inte kan ges insatser enligt LSS enbart på vårdnadshavarens eller annan legal ställföreträdarens begäran. En begäran av en person mellan 15 och 18 år om exempelvis att få flytta till en bostad med särskild service kan inte heller bifallas mot vårdnadshavarens vilja. Däremot bör det vara möjligt för en person mellan 15 och 18 år att få beviljat mindre omfattande eller ingripande insatser såsom kontaktperson och ledsagare oberoende av vårdnadshavarens uppfattning. I sådana situationer bör hänsynen till barnets vilja enligt föräldrabalkens synsätt väga tungt.

Om det däremot är fråga om ett barn som behöver skydd antingen på grund av brister i hemmiljön eller på grund av sitt eget beteende så blir sakläget annorlunda. I propositionen (sidan 173) sägs att om fara för den unges utveckling är för handen kan fråga uppkomma om tillämpning av LVU. Föreligger en skyddssituation kan LSS inte användas då lagen bygger på frivillighet och saknar tvångsinslag. För att tillgodose skyddsaspekten i missbruksärenden får LVM användas.

En särskild fråga som ofta diskuteras är om behov av familjehem eller annat boende utanför föräldrahemmet skall tillgodoses enligt socialtjänstlagen eller LSS.

En utgångspunkt för LSS är att tillgodose de behov som funktionshindret ger upphov till. I förarbetena (sidan 80) betonas normaliseringsperspektivet för funktionshindrade barn. Ett mål för insatserna enligt LSS är att svårt funktionshindrade barn och ungdomar så långt det är möjligt ges möjlighet att växa upp i sina föräldrahem. Familjehem enligt LSS bör i första hand ses som ett komplement till föräldrahemmet. Familjehem enligt LSS bör komma ifråga när barn och ungdomar med svåra funktionshinder trots stödinsatser som funktionshindret ger upphov till inte kan bo kvar i föräldrahemmet. I förarbetena sägs över huvud taget inget om andra anledningar som skulle motivera en familjehemsplacering enligt LSS. Om behovet av att få stadigvarande vård och fostran utanför det egna hemmet grundar sig på en social problematik bör socialtjänstlagen användas på samma sätt som för alla andra barn och ungdomar. Den alternativa insatsen bostad med särskild service för barn och ungdomar bör inte heller användas när anledningen till att ett barn behöver bo utanför föräldrahemmet är andra än de som följer av funktionshindret.

Ytterligare en fråga som ofta diskuteras är i vilken mån insatserna personlig assistans och korttidsvistelse kan användas i barnärenden.

Av propositionen till LSS (1992/93:159 sidan 176) framgår att vårdnadshavare till barn med funktionshinder, liksom andra vårdnadshavare, har ansvar enligt föräldrabalken för sina barns omvårdnad och trygghet. Föräldraansvaret kan i vissa fall behöva kompletteras med samhällets stöd i de fall då barnets funktionshinder ställer större krav än vad som motsvarar ett normalt föräldrarbete. Personlig assistans och korttidsvistelse enligt LSS bör alltså inte användas för att kompensera ett bristande normalt föräldrarbete. Adekvat stöd till familjen bör i sådana fall normalt ges enligt socialtjänstlagen.

För avgörandet av gränsdragningen mellan LSS och sådana insatser som kan ges enligt hälso- och sjukvårdslagen ges viss vägledning i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård.

Del 2 Ansvar och uppgifter för handläggare för funktionsnedsatta

Osby kommuns LSS-handläggare ingår i kommunens vård- och omsorgsförvaltning och svarar för myndighetsutövning att utreda och fatta beslut om individuellt behovsprövat stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Det som kännetecknar myndighetsutövning mot enskild är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Begreppet myndighetsutövning är inte definierat i förvaltningslagen, men i dess föregångare (den äldre förvaltningslagen 1971:290, Prop. 1971:30 s. 285 och s. 331) beskrevs detta som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”.

Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut och gynnande beslut. Avslag på en ansökan, förbud eller föreläggande är exempel på missgynnande beslut. Bifall på en ansökan eller tillstånd att bedriva en viss verksamhet är exempel på gynnande beslut. Det som är speciellt är dock att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till myndigheten. Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Beslutet behöver däremot inte vara ett avgörande i sak för att vara bindande. Även beslut om avskrivning eller avvísning kan vara myndighetsutövning. Ärenden som uteslutande avser att lämna upplysningar, råd eller andra ej bindande besked är inte myndighetsutövning men, utgör många gånger en naturlig del i handläggarens arbete.

I handläggarens myndighetsutövande uppgifter ingår exempelvis åtgärder som att ta emot anmälan eller ansökan, i förekommande fall besluta om att en utredning ska inledas, underrätta den enskilde om att en utredning har inletts, utse en handläggare, överlämna eventuella handlingar till den som ska handlägga ärendet, kontakta de enskilda personer som berörs av utredningen, inhämta uppgifter från myndigheter och enskilda personer, dokumentera de uppgifter som inhämtas och olika åtgärder under utredningsarbetet, sammanställa utredningen enligt LSS, delge utredningen med en part, upplysa den enskilde om rätten till företräde inför socialnämnden, föredra ärendet för nämnden alternativt att fatta beslut på delegation och underrätta den enskilde om beslutet. Handläggaren ansvarar även för uppföljning av (slutliga) beslut om insatser. Vid behov skall enheten även ompröva besluten.

2.1 Avgränsning mot utförarnas ansvar och uppgifter

I samband med Osby kommuns handläggning av ärenden enligt LSS fattas flera olika typer av beslut. Det är:

- handläggningsbeslut,
- slutliga beslut,
- verkställighetsbeslut.

Det är viktigt att skilja på dessa beslut då de delvis ska hanteras olika. Vissa bestämmelser i förvaltningslagen gäller i princip bara slutliga beslut. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om kommunicering inför beslut enligt 17 § FL och bestämmelserna om motivering av beslut enligt 20 § FL. Det finns också skillnader när det gäller möjligheterna att överklaga olika typer av beslut. Handläggningsbeslut är i regel inte möjliga att överklaga med förvaltningsbesvär annat än i samband med det slutliga beslutet. Verkställighetsbeslut kan i allmänhet inte överklagas med förvaltningsbesvär. Rent förberedande och rent verkställande beslut är inte heller möjliga att överklaga genom laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 KL). Dokumentationskyldigheten enligt 21 a § LSS omfattar dock även beslut som inte är slutliga. Än mer betydelsefull är gränsen mellan slutliga beslut och verkställighetsbeslut. Beslut som gäller genomförande eller verk-

ställighet av insatser åvilar kommunens utförare som också ska dokumentera dessa.

2.1.1 Handläggningsbeslut

Under handläggning av ett ärende fattas beslut som är av betydelse för ärendets utgång, men som inte avgör ärendet slutligt. Som exempel på beslut under handläggningen kan nämnas beslut att kräva en komplettering från sökanden eller att begära in ett yttrande från en sakkunnig eller en annan myndighet. Vidare kan nämnas beslut att avvisa ett ombud eller biträde, beslut att bordlägga ett ärende samt beslut i en jävsfråga.

2.1.2 Slutliga beslut

När LSS-handläggaren ska avsluta handläggningen av ett ärende ska det ske genom ett beslut, ett s.k. slutligt beslut. I de flesta fall innebär ett slutligt beslut att sakfrågan i ärendet avgörs, t.ex. att delegat beslutar att *bifalla* eller *avslå* en ansökan om en insats. Enheten kan också besluta att avsluta ett ärende utan att pröva själva sakfrågan. Om ett ärende inte kan tas upp till prövning, t.ex. på grund av att ärendet har uppkommit genom en person som inte har behörighet eller befogenhet att ansöka, ska ärendet *avvisas*. Om en ansökan återkallas, om den som sökt om en insats avlidit eller om saken på annat sätt förlorat aktualitet ska ärendet i stället *avskrivas* från vidare handläggning.

2.1.3 Verkställighetsbeslut

Efter slutligt beslut fattats om t.ex. bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS ska beslutas hur insatserna praktiskt ska verkställas. Det kan gälla var ett beslut om bostad i en särskild boendeform ska verkställas eller i vilken form ett beslut om korttidsvistelse ska verkställas eller vem som skall vara personlig assistent för viss brukare m.m. Dessa beslut är som regel inte möjliga att överklaga och förvaltningslagens bestämmelser om t.ex. kommunikering enligt 17 § eller motivering av beslut enligt 20 § gäller inte. Som framhållits ovan åvilar ansvaret för verkställighetsbeslut kommunens utförare.

Del 3 Handläggning och dokumentation

3.1 Regler som styr handläggning och dokumentation

För handläggning och dokumentation av LSS-ärenden gäller samma principer som för handläggning och dokumentation i socialtjänstlagen samt bestämmelserna i förvaltningslagen.

För dokumentation vid handläggning av ärenden enligt LSS ska Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2014:5 (S) tillämpas.

Vägledning i tillägg till SOSFS ges i Socialstyrelsens handbok om handläggning och dokumentation.

3.2 Dokumentation i samband med handläggning av ärenden

Följande regler gällande dokumentation i samband med handläggning av ärenden utgår från Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2014:5 (S).

Personakt och journal

Vid handläggning av ärenden skall dokumentation ske fortlöpande. Dokumentationen bör hållas samman i en personakt som hör till den nämnd som ansvarar för handläggningen av ärendet. Handläggningen av ett ärende bör dokumenteras i en journal. Om ett ärende utreds och avgörs vid ett och samma tillfälle, kan handläggningen dokumenteras i ett beslutsunderlag.

Av journalen bör det bl.a. framgå:

- Vad ärendet gäller.
- När och hur ärendet har uppkommit.
- När en handling har kommit in eller upprättats.
- När och på vilket sätt kontakter har förekommit med den enskilde och andra som har lämnat uppgifter i ärendet.
- Om ett barn berörs av ärendet och i så fall hur barnperspektivet har beaktats.
- När och hur kommunikering enligt 17 § förvaltningslagen har fullgjorts samt vad som har kommunicerats.
- När ärendet har avgjorts genom beslut av nämnden.
- När och på vilket sätt den enskilde har underrättats om beslutet.
- Om beslut har överklagats samt när förvaltningsdomstol har avgjort målet.
- Om beslut har rättats eller omprövats.
- När och på vilket sätt beslutet har verkställts.
- När och på vilket sätt en förvaltningsdomstols avgörande har verkställts.
- Om det finns skäl, och i så fall vilka, som har medfört att ett beslut av nämnden eller förvaltningsdomstols avgörande inte har verkställts.
- Om den enskilde berörs av ett individuellt tillsynsärende eller en anmälan enligt 14 kap. 2 § SoL eller 24 a § LSS.
- Om den enskilde berörs av ett ärende som gäller utlämnande av en handling eller en uppgift ur en handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Om följande uppgifter inte dokumenterats på annat sätt i personakten, bör det av journalen bl.a. framgå:

- Om ställföreträdare, ombud eller biträde har medverkat.
- Om stödperson har varit med på t.ex. ett möte eller ett nämndsammanträde.
- Om tolk har anlitats.
- Om systematiska bedömningsinstrument har använts och i så fall vilka.
- Om det har upprättats någon form av plan för insatser till den enskilde.
- Vad som har kommit fram vid kontakter med den enskilde och andra som har lämnat uppgifter i ärendet.
- Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig.
- Vad som förts fram i samband med kommunikering enligt 17 § förvaltningslagen.
- När och hur den enskilde enligt 21 § förvaltningslagen har informerats om möjligheten att överklaga nämndens beslut.

Planering, samverkan och den enskildes inflytande

Planering skall ske tillsammans med den enskilde och det som har betydelse för nämndens beslut om insatser skall dokumenteras.

Av dokumentationen bör det framgå:

- Vilka mål som gäller för respektive insats.
- På vilket sätt den enskilde har utövat inflytande över planerade och beslutade insatser.
- Hur nämnden eventuellt har samverkat med t.ex. andra myndigheter, organisationer eller föreningar och vad det har resulterat i.

Beslutsunderlag

Ett beslutsunderlag bör sammanställas inför nämndens beslut i ett ärende. Underlaget bör i regel dokumenteras i en handling som är åtskild från journalen. Av beslutsunderlaget bör det framgå:

- Vem eller vilka personer ärendet avser.
- Vad ärendet gäller.
- Vad som har kommit fram under utredningen.
- Den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses.
- Utredarens bedömning och i förekommande fall förslag till beslut.

Dokumentation av beslut

Dokumentationen av ett beslut skall innehålla uppgifter om:

- Vem eller vilka personer beslutet avser.
- Vad som har beslutats.
- När (år, månad, dag) beslutet har fattats.
- Den nämnd som har fattat beslutet.
- Om det gäller ett slutligt beslut, skall det av dokumentationen också framgå vilket lagrum som ligger till grund för beslutet.

Om beslutet har fattats på delegation av nämnden, skall dokumentationen dessutom innehålla uppgifter om namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet.

Att lämna uppgifter till utförare som skall genomföra en insats

Under handlägningsprocessen har verkställande enhetschefer tillgång till dokumentation i ärendet. Efter slutligt beslut meddelar handläggare skriftligt enhetschef att beslutet är fattat. Utförande personal får tillgång till den dokumentation i ärendet som är relevant för att insatserna skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

3.3 Ansökningar och handlägningsfrågor

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ger de funktionshindrade, som omfattas av lagen, möjlighet att erhålla ett sammanhållet och individuellt utformat stöd. LSS är, jämfört med socialtjänstlagen och annan lagstiftning, en pluslag som tillkommit för personer som har stora funktionsnedsättningar. I utredningsfasen är personkretsfrågan av avgörande betydelse. Alla som omfattas av LSS och är i behov av stöd från socialtjänsten ska i första hand få aktuella insatser med stöd av denna lag.

Av specialmotiveringen till 4 § LSS (1992/93:159 s 171) framgår:

”En framställan om stöd och service från en person som tillhör lagens personkrets bör i första hand prövas enligt denna lag om det gäller en insats som regleras i lagen, eftersom detta i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand kan en framställan prövas enligt socialtjänstlagen. När en prövning av behovet av insatser enligt denna lag görs är det ofta nödvändigt att samtidigt pröva om det därutöver behövs insatser enligt socialtjänstlagen.”

Uttalandet i specialmotiveringen får dock inte tolkas så att en begäran om stöd eller service ska utredas enligt LSS bara för att det antas att personen tillhör lagens personkrets.

I 8 § LSS anges att insatser enligt lagen ska ges den enskilde endast om han begär det. Om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan om han vill ha insatserna utreda och beslutade enligt LSS kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom.

Av specialmotiveringen till 8 § LSS (1992/93:159 s 173) framgår:

”Paragrafen utgör närmast ett påpekande om att lagen saknar tvångsbestämmelser. Liksom i omsorgslagen anges 15 år som den åldersgräns vid vilken en minderårig person kan anses vara tillräckligt mogen för att hans viljeyttring skall ha självständig betydelse. En 15-åring som själv förstår vad saken gäller och kan uttrycka en vilja kan inte beredas särskilda insatser enbart på vårdnadshavarens eller annan legal ställföreträdarens begäran. I vårdnadsbegreppet enligt föräldrabalken ligger dock att, beträffande den som är under 18 år, vårdnadshavaren har en rätt och skyldighet att i viss utsträckning bestämma i barnets angelägenheter. En begäran av en person mellan 15 och 18 år att t.ex. få flytta till bostad med särskild service för barn och ungdomar kan därför inte bifallas mot vårdnadshavarens vilja. Skulle detta i något fall innebära fara för den unges utveckling kan fråga uppkomma om tillämpning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vuxna och ungdomar över 15 år som saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan skall kunna ges insatserna på begäran av vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare.”

Av det redovisade framgår att det är den enskilde som utifrån information från handläggaren om LSS och andra alternativa författningar som socialtjänstlagen har ett avgörande inflytande över om ansökan ska utredas och prövas enligt LSS.

Beslut om att bevilja insats enligt LSS fattas när en person:

- ansöker om insatsen enligt LSS
- omfattas av LSS personkrets
- är i behov av stöd eller service
- har ett behov som inte tillgodoses på annat sätt
- är i behov av en insats som återfinns i LSS, dvs. omfattas av insatskatalogen i 9 § LSS

Om en insats kan ges enligt såväl SoL som LSS ska den enskilde, om han förväntas omfattas av personkretsen i LSS, erbjudas hjälp att göra sin ansökan i enlighet med LSS. Finns redan beslut om insats enligt SoL, exempelvis hemtjänst, och ny ansökan avser exempelvis ledsagarservice, ska den enskilde på samma sätt få hjälp att göra sin ansökan enligt LSS. Observera att det då, p.g.a. sekretess och tystnadsplikt, blir aktuellt med två akter.

LSS inskränker inte rättigheter som en enskild person kan ha enligt annan lag. Lagen fungerar parallellt med exempelvis SoL och HSL. Handläggaren ska upplysa om detta samt om de skillnader som finns mellan SoL och LSS. Enligt LSS ska aktuella insatser hålla en hög kvalitet när det gäller kontinuitet, medbestämmande samt möjlighet till individuell utformning av insatsen. Möjligheten att själv välja utförare för personlig assistans är ett exempel på rättighet i LSS som saknas i SoL. En annan skillnad är regler för avgifter.

Ofta tar en personkretsutredning lång tid. Samtidigt kan det vara viktigt att den enskilde får stöd meddetsamma. I avvaktan på att frågan om personkretsen avgörs kan beslut om insatser fattas enligt socialtjänstlagen. Om utredningen om tillhörighet gäller första eller andra personkretsen, och det redan är klarlagt att personen omfattas av tredje personkretsen LSS, fattas beslut enligt LSS utifrån tillhörigheten i den tredje personkretsen. Detta sker då i avvaktan på att personkretsutredningen vad gäller den första eller andra personkretsen blir klar.

3.4 Principer för beslutsformuleringar

I ett juridiskt perspektiv finns flera godtagbara sätt att formulera ett LSS-beslut och motiveringen till detta. Förslagen är därför bara exempel på hur beslut kan formuleras. Socialstyrelsen har i sin handbok om handläggning och dokumentation (sidan 121 ff.) bl.a. sagt följande om beslutets innehåll och utformning:

”Varken i SoL eller i LSS finns bestämmelser om vad ett slutligt beslut ska innehålla. Visst stöd för hur beslut ska utformas finns istället i förvaltningslagen och i allmänna förvaltningsrättsliga principer. Ett beslut kan vara *mundligt* eller *skriftligt*. Ett beslut ska alltid dokumenteras, oavsett om det är bifall eller avslag (11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS). När det gäller ett beslut om avslag, helt eller delvis, ställs det självklart ännu större krav på den dokumentation av beslutet som ska delges den enskilde än om det är ett bifallsbeslut. Av ett beslut ska det alltid framgå vad som har beslutats, en s.k. *beslutsmening* och i många fall en *beslutsmotivering*.

Enligt 7 § förvaltningslagen ska en myndighet sträva efter att uttrycka sig *lättbegripligt*. Bestämmelsen innebär bl.a. att nämndens beslut, så långt det är möjligt, ska utformas så att det är lätt för den enskilde att förstå. Beslutsformuleringar som är ålderdomliga och svårbegripliga försvårar bara läsningen och förståelsen för den enskilde. Istället bör beslutet, både själva beslutsmeningen och beslutsmotiveringen, vara skrivet på ett tydligt och enkelt språk. Nämnden bör även sträva efter att innehållet utformas och uttrycks på ett sätt som är pedagogiskt och anpassat efter läsarens förutsättningar och behov. Det är också av stor vikt att beslutet är tydligt för den eller de som ska genomföra de beslutade insatserna.

En fråga som ibland tas upp till diskussion är hur *detaljerat* ett beslut ska vara. Det finns inget i lagstiftningen som uttryckligen reglerar detta. Hur detaljerat ett beslut ska vara varierar mellan olika typer av beslut. [...]

”Beslutet måste dock vara så preciserat att den enskilde vet vad han eller hon är beviljad hjälp med och att det är klart om det till någon del är ett avslagsbeslut.”

I handboken har socialstyrelsen framhållit bl.a. följande om beslutsmeningen och beslutets motivering:

”Dokumentationen av ett beslut ska innehålla uppgifter om vad som har beslutats. Det är inte godtagbart att ett beslut ger anledning till tveksamhet om innebörden. För att det inte ska råda någon tvekan om vad nämnden har beslutat i ett ärende om bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS är det viktigt att det framgår

- vad ansökan eller begäran gäller,
- om beslutet innebär bifall, delvis bifall/delvis avslag eller avslag på ansökan eller begäran,
- vad som beviljas,
- enligt vilket lagrum beslutet fattas, och
- ev. förbehåll inklusive tidsbegränsning.

Att ett beslut är tydligt utformat har stor betydelse för att den enskilde ska kunna förstå vilken rätt till hjälp han eller hon har. Om beslutet inte är tydligt kan det leda till problem vid verkställigheten av beslutet. Det kan också leda till problem för en domstol som ska pröva ett överklagande av beslutet och till svårigheter vid tillsyn.

Det är bara de viktigaste punkterna som ska komma fram i en motivering och i de allra flesta fall bör motiveringen kunna göras kort. Det kan också finnas skäl att överväga hur mycket som ska tas med i motiveringen med hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det finns inga krav på att nämndens beslut ska innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållanden och utförliga juridiska resonemang. Det är dock viktigt att beslutsmotiveringen utformas så att den enskilde kan bedöma sina möjligheter att få ändring av ett beslut om avslag i förvaltningsrätten. Motiveringen måste innehålla det som avgjort det enskilda ärendet och inte en generell formulering som överlämnar till den enskilde att tolka vad som avses. Det är t.ex. inte riktigt att avslå en ansökan om bistånd med motiveringen att ”behovet kan tillgodoses på annat sätt” utan det måste framgå vad som avses med ”på annat sätt” i det enskilda ärendet. De föreskrifter som en myndighet grundar ett avgörande på bör redovisas i motiveringen. Det kan man göra genom att ange numret på den tillämpliga lagbestämmelsen samt författningens nummer och namn. Ofta kan det dock vara mer värdefullt för parten att få en upplysning om bestämmelsens innehåll.”

Beslutsmeningarna i LSS sammanhang anknyter till formuleringarna i 9 § LSS. Precisering av form bör användas, t.ex. gruppboende (9.9), familjehem eller särskilt boende för barn och ungdom (9.8), assistans eller skälig ersättning (9.2). Detta följer av kraven på tydlighet i besluten.

När omvårdnad ingår i insatser bör detta framgå av beslutsmeningen genom åtminstone en hänvisning till utredningen: I den beviljande insatsen ingår omvårdnad för att tillgodose de behov och uppnå de mål som framgår av utredningen.

Alternativt i den beviljade insatsen ingår rätt att få hjälp med omvårdnad i form av:

- hjälp med att äta, dricka och förflytta sig,
- hjälp med att sköta personlig hygien och att klä sig,
- hjälp med att sköta hemmet, tillreda måltider, göra ärenden och inköp,
- hjälp med att kommunicera, upprätthålla sociala kontakter och bryta isolering,
- hjälp med att göra tillvaron begriplig, förutsägbar och trygg samt hjälp att planera framåt,
- hjälp med att göra tillgänglig den hälso- och sjukvård, inklusive habilitering, rehabilitering och hjälpmedel, och den tandvård som den enskilde behöver etc.

Oberoende av vilken form av beslut som väljs bör beslutet vid behov förses med en särskild formulering som anger *syftet med insatserna* eller som anger om en *särskild*

utformning av insatserna är behövlig.

Exempelvis kan anges att genomförandet av insatserna skall utformas så att N.N. uppmuntras till att vara delaktig i den mån han eller hon kan. Ett annat exempel är att det kan anges att målsättningen är att aktivera eller träna den enskilde till att bevara eller återskapa viss förmåga. Ytterligare ett exempel är för vilket ändamål ledsagning som utförs av hemtjänsten är beviljad.

Ett beslut om bistånd kan t.ex. innehålla ett villkor om att beslutet kan återkallas när den enskilde inte längre har behov av insatsen. I lagstiftningen uppställs inte några särskilda krav på hur ett s.k. återkallelseförbehåll ska se ut. Det är dock viktigt att förbehållen utformas med eftertanke och så långt som möjligt anger under vilka precisa förutsättningar en omprövning kan göras. Inte minst talar den enskildes behov av trygghet för att ett förbehåll utformas så att det kan förstås. Därmed ges den enskilde bättre planeringsförutsättningar än om det är fråga om ett allmänt och opreciserat förbehåll.

Ett eventuellt omprövningsförbehåll ska preciseras så att det åtminstone anger att: *beslutet kan omprövas om det sker väsentliga/stora och varaktiga förändringar av dina behov eller dina förhållanden eller din livssituation*” – jfr. RÅ 2000 ref. 16. Detta kan eventuellt kombineras med en exemplifiering: *beslutet kan omprövas om det sker stora/väsentliga och varaktiga förändringar av ditt hjälpbehov, dina förhållanden eller din livssituation, exempelvis att behov inte längre finns av beviljade insatser på grund av förbättrad förmåga eller hälsa.*

I frågan om beslutens giltighetstid ska handläggaren göra en individuell bedömning av lämplig tid för beslutet. Livslånga behov eller behov som antas föreligga under överskådlig tid motiverar tillsvidare beslut, medan ledsagning eller liknande insatser kan tidsbegränsas. Samma gäller korttidsvistelse. Att ett nytt beslut ska erbjudas om fortsatta insatser önskas och bedöms vara behövliga är en förvaltningsrättslig självklarhet. Det uppsökande ansvar som följer av socialtjänstlagen för äldre och funktionsnedsatta personer innebär i praktiken att kommunen skall föreslå/erbjuda en ny utredning och ett nytt beslut i rimlig tid innan det tidigare beslutet löper ut. Samma principer bör gälla för LSS.