

Bilaga inför LSS-råd 4 december 2019, punkten Synpunkter, klagomål, överklagan

### **Hantering hittills av synpunkter, klagomål och överklagan av beslut i Uppsala kommuns omsorgsförvaltning (OMF)**

Bakgrund: Förverkligandet av FNs konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning känns avlägset – trots att det ändå har tagits bra initiativ under årens lopp. Under förra mandatperioden samarbetade vi från HSO med OMF och nämnden kring Deltagandeprogrammet utifrån FN- konventionen (Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning, Uppsala 2016). Arenan tillkom och ett brukarombud tillsattes.

Nedanstående bygger på en uppföljning (pågående) av min rapport *Att få och få behålla LSS-insatser. Om rättssäkerhet vid myndighetsutövning i Uppsala under 2010-talet* (2017, se Uppsala FUB hemsida eller kontakta mig). Jag undersöker LSS-personers delaktighet i omsorgsförvaltningens myndighetsutövning. Förutom rapporten bygger jag också på mina erfarenheter från arenaarbetet samt mitt aktuella arbete kring enskilda ärenden. Dessa har främst inkommit till mig via arvfondsprojektet Ge makten vidare (projektledare FUBs ordförande Pia Ek) från personer med funktionsnedsättning.

Inför Arena-arbetets början fick omsorgsnämnden ett antal frågor (Texten är något förkortad, den sista frågan om merkostnader utelämnas här. Den lades till efter önskemål från HSO; frågorna besvarades av nämnden, se OSN-2017-0553):

- Hur avser omsorgsnämnden att hantera åsiktsmotsättningar kring bedömningen av den enskildes behov?
- Hur kommer omsorgsnämnden att garantera att LSS-personer får ha kvar sitt stöd vid oförändrade behov?
- Hur ser omsorgsnämnden på kombination av LSS-insatser?
- Hur avser omsorgsnämnden att garantera att målen och kvaliteten i given insats följs upp regelbundet?

Den första frågan om åsiktsmotsättningar är övergripande. Här inryms beskrivningar av behov, tolkningar av vad insatser är avsedda för och hur de kan kombineras, relationen mellan LSS värdegrund och rättspraxis.

Två övergripande resultat i korthet från rapporten och det ideella arbetet:

- Handläggare förminskar och förändrar behov så att de inte ger rätt till sökt stöd;
- Åsiktsmotsättningar hanteras inte. Och handläggare och tjänstepersoner styr enskildas synpunkter och klagomål på handlägningsprocessen: de hanteras inte inom förvaltningen utan måste gå till förvaltningsrätten som överklagan

Idag kan jag konstatera att frågorna inför starten av Arenaarbetet fortfarande inte har lett till några märkbara förändringar för att stärka rättssäkerheten i *handläggningsprocessen*. De problem som påpekades i rapporten kvarstår: Det finns flera hinder för delaktighet vid handläggning av LSS-ärenden. Dessa leder till bristande tillgänglighet till delaktighet av ändamålsenligt stöd. Resultatet är rättslösa rättighetsbärare.

### Omsorgsförvaltningen har en Riktlinje för synpunktshantering, felanmälan, avvikelser och servicemätning.

Det är ett normerande dokument som kommunstyrelsen fattade beslut om 5 december 2017. KSN-2017-3087.

<https://www.uppsala.se/contentassets/0078ac1292da4b9ebfe5cef6d02bce5f/riktlinje-for-synpunktshantering-felanmalan-avvikelser-och-servicematning.pdf>.

Riktlinjen avser "all verksamhet som finansieras med kommunala medel" (sid 1).

"Ärendetyper. **Synpunkter**. En synpunkt är när invånare och intressenter tycker något om den kommunalt finansierade verksamheten. – En inkommen synpunkt eller ett förbättringsförslag ska alltid beaktas utifrån att den kan utveckla verksamheten. Hanteringen ska vara ändamålsenlig och göras med rimliga proportioner."

"**Fel**. Ett fel är när kommunen inte har levererat i enlighet med utlovad servicenivå." Dvs när goda levnadsvillkor enligt LSS inte uppnås och delaktigheten på olika livsområden brister.

"**Avvikelser**. Avvikelser uppstår när leveranser ej sker i enlighet med gällande lagstiftning eller kravställande styrdokument. – Avvikelsehantering är ofta kopplat till myndighetsutövandet och i flera fall styrt av lagstiftning inom området."

"**Servicemätningar**. Förutom inkomna synpunkter, felanmälningar och avvikelserrapporter ska kommunen bedriva ett aktivt arbete med att mäta den upplevda service- och kvalitetsnivån i förmedlade tjänster och beslut."

På kommunens hemsida finns instruktioner hur man framför synpunkter och klagomål på verksamheter för personer med funktionsnedsättning med olika text:

<https://synpunkteromf.uppsala.se/default.aspx>; <https://www.uppsala.se/stod-och-omsorg/funktionsnedsattning/synpunkter-och-klagomal-pa-verksamheter-for-personer-med-funktionsnedsattning/>

Strateg Feven Tewelde från OMF redogör för aktuella rutiner för mottagning, dokumentation, åtgärd och återkoppling till den enskilde LSS-personen.

Observera att jag fortsättningsvis begränsar mig till klagomål på handläggningsprocessen.

Fråga 1: Hur garanterar nämnden att OMF följer riktlinjen för synpunkter och klagomål både vid utförande av insatser och i handlägningsprocessen (särskilt för beslut och åtgärder som inte är så kallade slutbeslut, vilket kan överklagas till förvaltningsdomstol)?

Jag ser exempel på att tillgängligheten till systemet är problematisk när det gäller *klagomål på handlägningsprocessen vid ansökan om stöd*. I sådana ärenden styr handläggare och tjänstepersoner mot överklagan. Ärendet hanteras inte som ett klagomål.

Mitt argument för att hantera ett ärende som klagomål är att det inte gäller det slutliga beslutet, som ju ska överklagas – om den enskilde vill – till förvaltningsrätten. Klagomålet gäller själva handlägningsprocessen fram till det slutliga beslutet och felet där bör kunna rättas till i samband med kommunikeringen. I den processen tas många andra beslut som ska dokumenteras. Och det blir möjligt för den enskilde att få rätt från början och inte genom en frustrerande rättsprocess.

Om olika typer av beslut, se Socialstyrelsen *Handbok för handläggning och dokumentation i socialtjänsten*. 2015, sid. 135. Det finns olika typer av beslut: Handläggningsbeslut, slutliga beslut och verkställighetsbeslut. 21 § LSS gäller dokumentation för samtliga beslut. FL gäller bara så kallade slutliga beslut: kommunikering inför beslut enligt 17 § FL och bestämmelser om motivering av beslut enligt 20 § FL. Handläggningsbeslut är i regel inte möjliga att överklaga. Verkställighetsbeslut kan i allmänhet inte överklagas. (Enligt kontakt med Socialstyrelsen håller man på med att införa text med anledning av nya FL).

Fråga 2: Hur garanterar nämnden att det är LSS värdegrund och lagtext liksom relevanta förordningar, föreskrifter, nya FL som är vägledande för OMFs myndighetsutövning? Är det politikens vilja att skilda tolkningar av hur behovs omfattning och karaktär liksom om uttryckta behov ger rätt till sökt LSS-stöd i första hand ska prövas av förvaltningsrätten eller att förvaltningen ska sträva efter att göra rätt från början genom klagomålsinstitutet? Eller det så att ekonomiska skäl tillåts styra behovsbedömningen enligt LSS? Och anser nämnden att det är etiskt godtagbart att den enskilde erbjuds ett icke ändamålsenligt stöd, som ej är vad personen sökt?

#### Specifikt om erbjudande om stödinsats kontra ansöka om stödinsats

Det är tillräckligt problematiskt och frustrerande att handläggare erbjuder stöd som den enskilde inte finner ändamålsenligt (t.ex. hemtjänst efter långvarig personlig assistans eller STASS (stöd i assistansliknande form enligt SoL). Handläggare har fattat beslut om insats som inte har sökts. Man nöjer sig således inte med att erbjuda exempelvis hemtjänst utan fattar också ett gynnande beslut utan att den enskilde ansökt om det.

Fråga 3: Anser nämnd och OMF att detta är rättsenligt? Enligt vilka rättsregler?

#### Specifikt om avslag av ansökan om kontaktperson med hänvisning till att behov redan är tillgodosett

Politikerna verkade i början av Arenaarbetet vilja hantera frågan om kombination av insatser, t.ex. kontaktperson för personer i gruppboheter. Vi har emellertid inte sett någon uppföljning av en eventuell sådan viljeyttring, att det skulle ha blivit flera ansökningar och gynnande beslut. Vi ser en risk att det kan vara så att personer med funktionsnedsättning har gett upp hoppet om en sådan insats och inte ens söker den.

Fråga 4: Anser nämnd och OMF att detta är rättsenligt? Enligt vilka rättsregler?

#### Specifikt om avslag på fortsättningsansökningar

Ett annat exempel på kvarstående problem för enskildas inflytande: Principen om gynnande besluts negativa rättskraft respekteras inte. Långvarigt LSS-stöd som på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser den enskildes behov avbryts utan handläggaren visar att behov ändras eller minskas. Inflytande genom uttryckta behov negligeras.

Flera berörda familjer har tagit kontakt med oss i funktionsrättsorganisationerna. De har förlorat/håller på att förlora LSS-insatser. Jag har ingen statistik på omfattningen, men varje ärende är en katastrof för den enskilde och anhöriga. Och vi inom funktionsrättsorganisationerna uppfattar detta som en mycket olycksbådande trend. Vi uppfattade tidigt under Arenans existens att nämnden skulle följa den principen.

Fråga 5: Vilka styrningsåtgärder har nämnden vidtagit för att OMF och handläggare ska börja följa den principen?

#### Slutligen om risk för diskriminering?

Vi som möter personer med utländsk bakgrund har också en känsla att verksamheten dessutom har en diskrimineringsproblematik. De och deras familjer verkar ha det ännu svårare att bevaka sina rättigheter. Enligt uppgift från Kristina Bromark, som hittills arbetat som brukarombud (nu 20 procent, slutar vid årsskiftet), är det inte många brukare som har hört av sig. Se hennes rapport

<https://www.uppsala.se/contentassets/e9623acfbf804e2f9a74d4a986891ab9/brukarombudets-arsrapport-2018.pdf> .

Fråga 6 till nämnden: Kan brukarombudet ges en roll som lots in i systemet?