



2007-02-19

Finansdepartementet  
Socialdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit del av länsstyrelsernas rapport om kommunala riktlinjer inom LSS-verksamheten och kan konstatera att den inte uppfyller de kvalitetskrav som bör kunna ställas på material från tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelserna har i regleringsbrevet för år 2006 fått i uppdrag av regeringen att "följa upp kommuners riktlinjer för LSS-insatser samt tillse att dessa utformas så att de inte begränsar enskildas rättigheter". För att fullgöra sitt uppdrag har länsstyrelserna med stöd av en granskningsmall studerat de politiskt antagna riktlinjer som var gällande under våren 2006 och har sammanställt resultatet i rapporten "Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?". Sveriges Kommuner och Landsting vill med anledning av rapporten framföra följande.

LSS är en synnerligen svår lag för kommunerna att tillämpa. Det finns brister i överensstämmelsen mellan uttalanden i förarbeten och vad som framgår av lagtext. Flera av de i förarbetena uttalade principerna är inte lagreglerade vilket försvårar handläggningen och har medfört skilda utslag i domstolarna. En del kommuner har bl.a. av dessa orsaker antagit riktlinjer för att underlätta för handläggarna och för att möjliggöra så likvärdiga och rättvisa bedömningar som möjligt i kommunen. Riktlinjerna är ett hjälpmedel i handläggningen och har endast en vägledande funktion. Det är en inte alldeles okomplicerad uppgift att arbeta fram riktlinjer till en lag som är så vag och oprecis som LSS och länsstyrelserna hade genom sitt uppdrag ett ypperligt tillfälle att stödja kommunerna och ge dem "råd i verksamheten" (26 § LSS), vilket enligt lagstiftningen ligger i deras uppdrag. Tillsyn är ett medel för att stärka efterlevnaden av demokratiskt fattade beslut. En aktiv tillsyn syftar till att bevaka den enskildes rättssäkerhet och lagligheten i verksamheten. Genom tillsynen har offentliga organ givits en rätt – och en skyldighet – att vid behov ingripa mot förhållanden, handlingar, processer m.m. som strider mot medborgarnas intressen som de har reglerats i lag. Olika former av råd utfärdade av myndigheter utgör inte bindande normer i utövandet av den statliga tillsynen.

**Sveriges Kommuner och Landsting**

118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20  
Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50  
info@skl.se, www.skl.se

*Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan*

En tillsyn som innebär en seriös och konstruktiv kritik av verksamheten, en kritik där de aspekter som granskats ytterst har sin grund i lag välkomnas av Sveriges Kommuner och Landsting. I rapporten ”Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?” kritiseras dock kommunerna, direkt eller indirekt, i många fall utan att stöd för tillsynsmyndigheternas uttalanden går att finna i vare sig lagtext eller rättspraxis. Kommuner kritiseras fastän riktlinjer är helt i linje med gällande rättspraxis och i vissa fall trots att det omöjligtvis går att uttala sig om vad som är en helt korrekt tolkning av lagstiftningen. Som exempel kan nämnas följande:

*Länsstyrelserna kritiserar kommuner för att de ”begränsar” rätten till daglig verksamhet till personer under 65 år.*

Enligt lagtexten är insatsen avsedd för ”personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig”. Länsstyrelsernas uttalande att kommunernas ”begränsning” saknar stöd i lagstiftningen är därmed helt felaktigt oavsett vilka allmänna synpunkter som framförs i lagens förarbeten (se t.ex. RÅ 2004 ref. 79 när det gäller förarbeten som inte stämmer med lagtext).

*Kommuner kritiseras för riktlinjer om att outnyttjade timmar för ledsagning eller avlösarservice inte kan sparas över månadsskiften. Dessa riktlinjer är enligt länsstyrelserna orimliga.*

Det finns ingen reglerad rätt för enskilda att spara outnyttjad ledsagning eller avlösarservice. LSS bygger på en behovsbedömning. Är behovet en månad reducerat innebär det inte med automatik att behovet är större månaden efter. Vid ökat behov kan den enskilde begära fler timmar.

*Enligt länsstyrelserna finns inget lagstöd för att generellt begränsa rätten till ledsagarservice eller personlig assistans för personer som bor i bostad med särskild service.*

Enligt lagtexten har enskilda bara rätt till en insats om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Regeringsrätten konstaterade redan i RÅ 1995 ref. 47 att personligt stöd till fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter normalt och i första hand bör tillgodoses inom ramen för boendet (dvs. inom ramen för insatsen bostad med särskild service) och inte genom ledsagning. Kommuner som tillgodoser behoven genom personal inom boendet kan därmed ha riktlinjer som ”begränsar rätten till ledsagarservice eller personlig assistans” eftersom behovet tillgodoses på annat sätt.

*Länsstyrelserna kritiserar kommuner för att ha ”begränsningar” i riktlinjer som gäller hur mycket städning, tvätt, inköp och trädgårdsarbete som kan ingå i assistansen.*

Det är inte reglerat vad som egentligen ska ingå i insatsen personlig assistans men så vitt Sveriges Kommuner och Landsting känner till förekommer inte beräkning av tid för trädgårdsarbete då behovsbedömningar görs – varken hos

försäkringskassan eller kommunerna. I övrigt ska den enskilde genom insatsen tillförsäkras goda levnadsvillkor. ”Goda levnadsvillkor” är ett övergripande begrepp som anger kvalitet och nivå på insatser enligt LSS. Begreppet är, på samma sätt som ”skälig levnadsnivå” i socialtjänstlagen, inte preciserat i lagtext. Vad som avses med goda levnadsvillkor klargörs med tiden genom regeringsrättens domar. När rättspraxis saknas, som i detta fall, måste kommunerna göra egna bedömningar av begreppets innebörd. Helt klart torde vara att en obegränsad tid till städning, tvätt och inköp, som länsstyrelserna tycks förespråka, inte kan krävas för att goda levnadsvillkor ska uppnås.

*Kommunerna kritiserar för att ha riktlinjer som innebär att både brukarens behov av miljöombyte eller rekreation och anhörigas behov av avlösning ska vara uppfyllda för att insatsen korttidsvistelse ska beviljas. De kritiserar även för att ha undantagit rätten till korttidsvistelse för små barn.*

Regeringsrätten har i två domar från oktober 2006 (mål nr. 2947-04 och 3191-04) konstaterat att korttidsvistelse bör kunna komma ifråga för att tillgodose såväl behov av avlösning som behov av enbart miljöombyte eller rekreation. Regeringsrätten har alltså konstaterat att det saknas grund för att kräva att båda rekvisiten ska vara uppfyllda. Kommunernas riktlinjer samlades in i april, dvs. ett halvår innan regeringsrättens klargörande. Vid den tidpunkten var i princip alla som tillämpar eller bedriver tillsyn av LSS, inklusive Socialstyrelsen, överens om att båda kriterierna måste vara uppfyllda för att den enskilde ska kunna erhålla insatsen. En kritik är då helt oacceptabel.

En logisk följd av att allmänt vedertagen praxis i april krävde att båda rekvisiten skulle vara uppfyllda, var att kommunerna då inte beviljade insatsen korttidsvistelse till små barn. Små barn torde i princip aldrig ha behov av miljöombyte eller rekreation på egen hand utan föräldrarna.

*Länsstyrelserna kritiserar de kommuner som i sina riktlinjer har en fastställd prioriteringsordning vid bedömning av insatserna boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga. Enligt länsstyrelserna finns det inte lagstöd för att bostad med särskild service endast får beviljas för att tillgodose komplicerade omvårdnadsbehov.*

Som redan tidigare framhållits bygger LSS på en behovsbedömning. Barn har behov av familjer. Utifrån barnets bästa beviljas inte ett boende med personal istället för en familjegemenskap om inte behoven är så stora att de inte tillgodoses på annat sätt. Samma resonemang gäller även boende för vuxna. En vuxen som får sitt behov tillgodosett genom ett boende i servicebostad ska inte beviljas ett boende i gruppboende. Det framgår av lagstiftningens behovsbestämmelse och är en självklarhet för huvudmän med ett ekonomiskt ansvar.

*Länsstyrelserna menar att LSS-lagstiftningen åsidosätts av kommunerna.*

Med hänvisning till ovanstående exempel på kvalitetsbrister och med tanke på att det är riktlinjernas utformning och inte den praktiska tillämpningen vid beslutsfattandet som länsstyrelserna granskat anser Sveriges Kommuner och Landsting att länsstyrelsernas slutsats är anmärkningsvärd.

Varken landets kommuner eller personer med svåra funktionshinder är betjänta av oseriösa tillsynsgranskningar som inte utgår från lagstiftade krav och vid undersökningstillfället gällande rättspraxis och vars slutresultat mest liknar ett allmänt tyckande.

Sveriges Kommuner och Landsting vill understryka att ovanstående redogörelse inte är ett försvar för de fel och brister i kommunernas riktlinjer som kan förekomma. En riktlinje om två dagars enskild semesterresa per år för personer som bor i bostad med särskild service för vuxna kan nämnas som exempel på vägledning som knappast lever upp till kvalitetsnivån goda levnadsvillkor. Sådana riktlinjer måste givetvis korrigeras – även om de beslut som fattas i en kommun med en sådan riktlinje skulle visa sig vara korrekta.

Sveriges Kommuner och Landsting  
Avdelningen för juridik

Hans Ekman