



RIKTLINJER

– TILL HJÄLP ELLER STJÄLP?

Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS



INNEHÅLL

Sammanfattning	3
Länsstyrelsernas slutsatser	4
Tillsyn av kommunala riktlinjer inom LSS	6
Riktlinjer av varierande kvalitet	8
Allmänna begränsningar	10
Begränsningar insats för insats	13
Personlig assistans	14
Ledsagarservice	16
Kontaktperson	18
Avlösarservice i hemmet	19
Korttidsvistelse utanför hemmet	20
Korttids tillsyn för skolungdomar över 12 år	22
Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga	23
Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad	25
Daglig verksamhet	26
Referenser	27

Samtliga länsstyrelser har lämnat underlag till rapporten som sammanställts av en arbetsgrupp bestående av socialkonsulenter Kerstin Smedberg (projektledare), Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Ulla Essén, Länsstyrelsen i Stockholms län, Kerstin Jonsson, Länsstyrelsen i Skåne län, Paula Jäverdal, Länsstyrelsen i Dalarnas län och Christina Nordahl Sahlin, Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Innehållet i rapporten fastställdes på socialdirektörernas möte den 7 december 2006.

ISBN 91-7281-240-0

Tryck: Danagårds Grafiska, Ödeshög, januari 2007

Grafisk form: Maria Göranson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Rapporten kan beställas hos respektive länsstyrelse. Kontaktuppgifter till länsstyrelserna finns på www.lst.se

SAMMANFATTNING

Länsstyrelserna har för år 2006 fått i uppdrag av regeringen att följa upp kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Uppdraget innebär också att se till att riktlinjerna utformas så att de inte begränsar enskilda personers rättigheter. Länsstyrelserna har genomfört uppdraget tillsammans.

Länsstyrelserna har frågat landets samtliga kommuner om de har politiskt antagna riktlinjer. 128 kommuner har svarat att de har riktlinjer och 63 kommuner planerar att ta fram riktlinjer.

Granskningen har främst inriktats på om kommunernas riktlinjer är begränsande för enskilda personers rättigheter. Länsstyrelserna har därför undersökt om kommunernas riktlinjer innehåller bestämmelser om att en insats endast kan beviljas i en viss omfattning eller bara får ges

inom ett visst geografiskt område. Länsstyrelserna har också undersökt om kommunerna har riktlinjer som säger att beslut om insatser alltid ska tidsbegränsas, om vissa insatser utesluter rätt till andra insatser och om det finns begränsningar som har med personernas ålder att göra.

Under granskningen har länsstyrelserna funnit att riktlinjerna även innehåller många andra begränsningar. Dessa finns redovisade i rapporten.

Innehållet i riktlinjerna ser olika ut från kommun till kommun. I nästan alla riktlinjer finns det bestämmelser eller rekommendationer som är begränsande för de personer som har rätt till insatserna. Vissa kommuner har bara någon enstaka begränsning för någon insats medan andra kommuner har flera begränsningar i alla insatser. Endast 13 kommuners riktlinjer är helt fria från begränsningar.



LÄNSSTYRELSEARNAS SLUTSATSER

LSS är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får.

Länsstyrelserna ser mycket allvarligt på att så många kommuner i landet har riktlinjer som inskränker den lagliga rätten till insatser som personer med funktionshinder har. Kommunerna har skapat begränsningar som skiftar från kommun till kommun. Lagstiftningen åsidosätts och regionala skillnader skapas. Om och i vilken utsträckning den enskilde får sina behov tillgodosedda avgörs av i vilken kommun han eller hon bor. Detta är helt oacceptabelt och drabbar personer som är beroende av och har rätt till samhällets stöd.

En av de viktigaste grundtankarna med LSS är att personer med funktionshinder, med insatsernas hjälp, ska få möjlighet att leva som andra. I flera fall finns begränsningar som tyder på att kommunerna i stället för goda

levnadsvillkor utgår ifrån socialtjänstlagens begrepp skälig levnadsnivå. Länsstyrelserna anser att detta på ett allvarligt sätt urholkar lagen. Det är inte rimligt att personer som behöver ett varaktigt stöd ska behöva leva på skälig levnadsnivå under en stor del av sitt liv.

Flertalet personer med omfattande funktionshinder har ett livslångt behov av individuellt anpassade lösningar för att det dagliga livet ska fungera. Begränsningarna i riktlinjerna försvårar möjligheten och rätten till ett gott och självständigt liv både för dem som har ett omfattande funktionshinder och för deras anhöriga.

Flera riktlinjer består till stor del av lagtext och utdrag ur propositionen. Ibland är det svårt att skilja ut vad som är hämtat ut förarbeten och lagtext och vad som är kommunens riktlinjer. Länsstyrelserna menar att riktlinjer som inte är klara och tydliga snarare är till stjälp än till hjälp för handläggarna i deras arbete. Syftet med riktlinjer borde i stället vara att ge handläggarna stöd för en rättssäker handläggning.

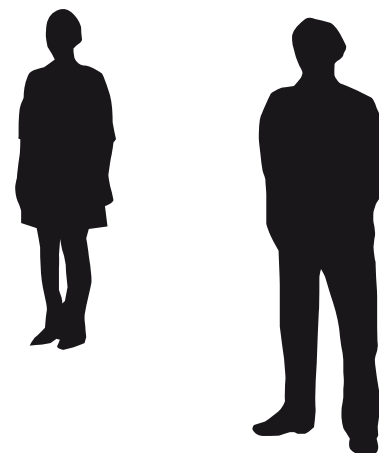
En annan svårighet är att många riktlinjer innehåller svepande formuleringar för att beskriva om och när en insats kan beviljas. Några av de formuleringar som används är ”i normalfallet”, ”ej som regel” och ”endast undantagsvis”. Faran är stor att handläggaren låter sig styras av formuleringarna och tolkar riktlinjerna alltför restriktivt. Det finns en risk att individuella bedömningar som alltid måste göras kommer i skymundan.

Länsstyrelserna anser att det inte framkommer tillräckligt tydligt i alla riktlinjer att insatserna endast kan beviljas efter den enskildes uttryckliga önskemål. Länsstyrelserna vill därför påminna om att insatser enligt LSS är helt frivilliga. Personer som på grund av funktionshinder behöver samhällets stöd ska alltid kunna välja om de vill ha stödet enligt socialtjänstlagen eller LSS.

Det finns inga bestämmelser om att kommunerna måste ha riktlinjer för bedömning av LSS-insatser. Däremot anges i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:11) att kommunens ledningssystem ska

säkerställa att det finns rutiner för handläggning och dokumentation av ett ärende.

Väljer kommunerna ändå att utarbeta riktlinjer måste de utformas så att de är förenliga med lag, förarbeten och rättpraxis. De får inte innehålla beskrivningar som försvårar tolkningen av lagens innebörd eller innehålla rekommendationer eller bestämmelser som försvårar en individuell bedömning. De bör i stället ge vägledning i hur bedömningar utifrån vars och ens behov ska gå till samt hur insatserna ska kunna bidra till goda levnadsvillkor.



TILLSYN AV KOMMUNALA RIKTLINJER INOM LSS

Granskning av riktlinjer – ett regeringsuppdrag

2006 fick länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att följa upp kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Länsstyrelsernas uppdrag innebär att ta reda på om riktlinjerna är lagenliga. Uppdraget innebär även att se till att riktlinjerna utformas så att de inte begränsar enskilda personers rättigheter.

Länsstyrelsernas utgångspunkter

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och dess förarbeten har varit länsstyrelsernas utgångspunkt för granskningen av riktlinjerna. Här anges de övergripande målen för verksamheten, den enskildes inflytande och delaktighet, rätten till goda levnadsvillkor

samt insatsernas varaktighet och samordning. Länsstyrelserna har även haft beslut från Justitieombudsmannen, JO, och domar från förvaltningsdomstolarna som underlag.

Så här har granskningen skett

Länsstyrelserna har genomfört uppdraget tillsammans. En arbetsgrupp med en representant för varje region har skrivit en projektplan som godkänts av länsstyrelsernas socialdirektörer.

En enkät med frågor om kommunerna använder riktlinjer skickades i april 2006 till samtliga kommuner i landet.

Länsstyrelserna har granskat varje kommuns riktlinjer med stöd av en granskningsmall. Frågorna i mallen

handlar om det finns begränsningar i de LSS-insatser som kommunerna ansvarar för. Centrala frågor i granskningsmallen har varit

- om insatsen *alltid* ska tidsbegränsas
- om insatsen *endast* får beviljas i viss omfattning
- om insatsen *endast* får ges inom ett visst geografiskt område
- om en beviljad insats *utesluter* rätt till andra LSS-insatser

Resultatet har sammanställts länsvis och skickats till arbetsgruppen, som fört samman och analyserat resulta-

tet för hela landet. I sammanställningen ingår endast de riktlinjer som är antagna av politisk nämnd.

En gemensam rapport

Arbetsgruppen har skrivit denna gemensamma rapport som godkänts av länsstyrelsernas socialdirektörer. Rapporten visar resultatet på nationell nivå. För de länsvisa resultaten ansvarar varje länsstyrelse som rapporterar till sina respektive kommuner i form av beslut eller på annat sätt.



RIKTLINJER AV VARIERANDE KVALITET

Fler och fler kommuner utarbetar riktlinjer

Länsstyrelserna har frågat landets 290 kommuner om de har politiskt antagna riktlinjer för bedömning av LSS-insatser. 128 kommuner (44 procent) har svarat att de har sådana riktlinjer. I ett tiotal kommuner gäller riktlinjerna endast en eller ett par LSS-insatser.

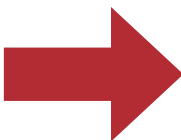
I drygt 40 procent av kommunerna har brukarorganisationerna haft möjlighet att lämna synpunkter innan riktlinjerna antagits.

63 kommuner planerar att ta fram riktlinjer. 15 kommuner använder riktlinjer eller liknande som inte är politiskt antagna. Dessa dokument ingår inte som underlag i denna rapport.

Utöver skriftliga riktlinjer kan det finnas mer eller mindre uttalad praxis som handläggarna i respektive kommun följer. Granskningen har inte omfattat sådan lokal praxis och länsstyrelserna kan därför inte uttala sig om den är begränsande för brukarna.

Tabell: Antal riktlinjer i Sverige

Tabellen visar antal kommuner med politiskt antagna riktlinjer samt hur många kommuner som planerar att ta fram riktlinjer.

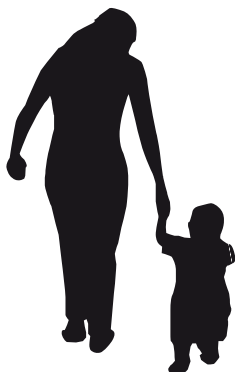


Län	Antal kommuner	Antal kommuner med riktlinjer	Andel kommuner med riktlinjer	Antal kommuner som planerar införa riktlinjer
Skåne	33	14	42%	2
Kronoberg	8	4	50%	2
Blekinge	5	4	80%	0
Jönköping	13	6	46%	3
Kalmar	12	4	33%	3
Västra Götaland	49	28	57%	11
Halland	6	4	67%	1
Stockholm	26	17	65%	3
Sörmland	9	5	56%	1
Uppsala	7	4	57%	3
Östergötland	13	5	38%	5
Gotland	1	1	100%	0
Dalarna	15	4	27%	3
Gävleborg	10	4	40%	3
Värmland	16	3	19%	6
Örebro	12	6	50%	5
Västmanland	11	6	55%	1
Västernorrland	7	2	29%	4
Jämtland	8	3	38%	2
Norrbottnen	14	4	29%	2
Västerbotten	15	0	0%	3
Summa	290	128	44%	63

Innehållet varierar

Innehållet i de antagna riktlinjerna ser olika ut från kommun till kommun. Det finns begränsningar i nästan alla riktlinjer, men omfattningen varierar. Vissa kommuner har bara någon enstaka begränsning för någon insats medan andra kommuner har flera begränsningar i alla insatser. Endast 13 kommuners riktlinjer är helt fria från begränsningar. I några fall är riktlinjerna omfattande med mycket lagtext och utdrag ur propositionen. Det kan därför vara svårt att skilja ut vad som är utdrag ur lag och förarbeten och vad som är riktlinjer. För handläggarna kan sådana riktlinjer knappast underlätta det dagliga arbetet.

En svårighet i länsstyrelsernas bedömningar av om riktlinjerna är begränsande eller inte är att några kommuner använder svepande formuleringar. Begrepp som ”i normalfallet”, ”ej som regel”, ”endast undantagsvis”



och ”i möjligaste mån” används utan att förklaras eller definieras närmare. Länsstyrelserna menar att det finns en risk med att använda sådana formuleringar i riktlinjer eftersom de kan motverka att individuella bedömningar görs i varje enskilt fall. Risken är att handläggaren låter sig styras av formuleringarna och tolkar riktlinjerna alltför restriktivt.

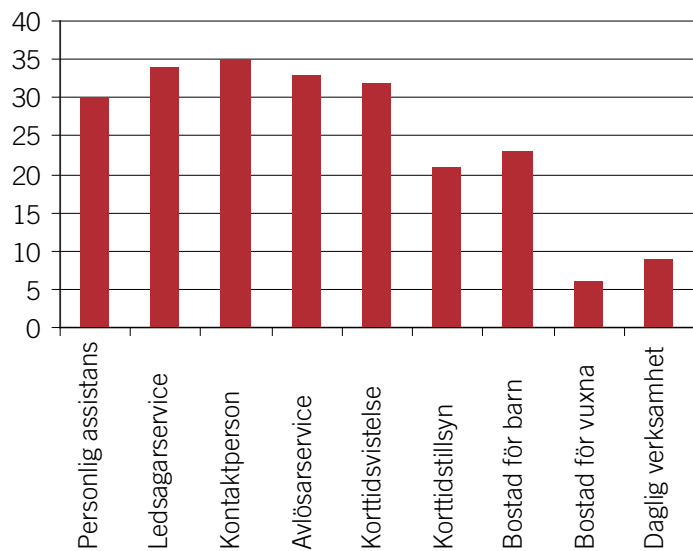
Individuella bedömningar

Endast 63 kommuner skriver att de individuella behoven alltid ska vara styrande och att riktlinjerna ska ses som hjälpmedel i bedömningen.

LSS är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor. De har rätt att få den hjälp de behöver i det dagliga livet och ska kunna påverka vilket stöd och vilken service de får. Insatserna ska anpassas till mottagarens individuella behov. Länsstyrelserna anser att det alltid måste göras en individuell bedömning i varje enskilt fall. Kommunala riktlinjer kan endast ses som vägledning och kan inte ersätta lag och författning.

ALLMÄNNA BEGRÄNSNINGAR

Antal kommuner med tidsbegränsade beslut per insats



Tidsbegränsade beslut

Cirka en fjärdedel av kommunerna tidsbegränsar alltid beslut om personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice och/eller korttidsvistelse. Ett något mindre antal kommuner fattar alltid tidsbegränsade beslut om korttidstillsyn eller bostad med särskild service för barn och ungdom. Det finns även kommuner som alltid tidsbegränsar samtliga beslut om daglig verksamhet och bostad med särskild service för vuxna.

Länsstyrelserna anser att riktlinjer som anger att beslut

alltid ska tidsbegränsas står i strid med lagstiftningens intentioner. Insatser enligt LSS ska vara varaktiga och samordnade. Det är viktigt att brukaren och hans eller hennes anhöriga kan känna trygghet i att insatsen pågår så länge behovet finns. Att ett nytt beslut måste fattas var sjätte månad eller en gång per år bidrar till otrygghet och bristande kontinuitet om det redan från början framgår att behovet är varaktigt.

Justitieombudsmannen, JO, har tagit upp frågan om tidsbegränsning i ett beslut från den 23 oktober 2002. JO ifrågasätter en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. Enligt JO:s mening bör det i varje enskilt fall övervägas om det är nödvändigt med en tidsbegränsning.

Begränsningar i omfattning och geografiskt område

En fjärdedel av kommunerna har riktlinjer som begränsar omfattningen av ledsagarservice. Med detta menas att insatsen endast får beviljas med ett visst antal timmar per vecka, antal tillfällen per månad eller liknande. Ungefär lika många begränsar den enskildes möjlighet att använda ledsagarservice utanför ett visst geografiskt område. Begränsningar i omfattning och geografiskt område förekommer också vid korttidsvistelse, avlösarservice och personlig assistans.

Enligt länsstyrelsernas bedömning finns det inte stöd i



lagstiftningen för att generellt begränsa vare sig i vilken omfattning, på vilka tider, eller inom vilket geografiskt område som insatser kan beviljas.

Begränsningar i rätten till andra insatser

En person som beviljats en LSS-insats kan också ha rätt till en eller flera andra LSS-insatser. Det finns inget stöd i lagstiftningen för att göra generella begränsningar om att en beviljad insats utesluter möjligheten till andra insatser. I några av de granskade riktlinjerna finns sådana begränsningar, till exempel att personlig assistans inte kan kombineras med avlösarservice eller att avlösarservice endast i undantagsfall kan beviljas om barnet har korttidstillsyn. Ett annat exempel på begränsning är att personer som bor i gruppbostad inte kan få ledsagar-service eller personlig assistans för individuella aktiviteter utanför gruppboستaden.

Den som har LSS-insatser har lika stor rätt som andra att ansöka om stöd enligt socialtjänstlagen. En kommun kan inte ge avslag på en ansökan enligt socialtjänstlagen med motiveringen att behovet kan tillgodoses enligt LSS. Det är den enskilde som ytterst väljer enligt vilken lag han eller hon vill ansöka.

Åldersbegränsningar

Ett antal kommuner begränsar rätten till insatser med hänvisning till ålder. Exempel på sådana begränsningar

är att ledsagarservice beviljas först efter 12 eller 15 års ålder, att den funktionshindrade ska ha fyllt 15 år för att få rätt till kontaktperson, att korttidsvistelse i stödfamilj upphör i samband med 18-årsdagen eller att personer som fyllt 65 år är uteslutna från möjligheten till fortsatt daglig verksamhet. I lagstiftningen och förarbetena finns inga åldersgränser angivna och det saknas därmed stöd för sådana begränsningar.

Det förekommer att kommuner blandar samman bestämmelser som enbart gäller för personlig assistans med vad som gäller för övriga LSS-insatser. En person som fyllt 65 år och som för första gången ansöker om personlig assistans har inte rätt till den insatsen enligt LSS. För övriga insatser enligt LSS finns det inte något generellt hinder att bevilja LSS-insatser för personer över 65 år. En utredning och bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Den som redan har en LSS-insats har rätt att behålla den även efter 65-årsdagen. Det gäller även personlig assistans. Det finns inte något lagstöd för att göra begränsningar som innebär att en person som har fått LSS-insatser före pensionsdagen blir av med sitt LSS-beslut på 65-årsdagen för att i stället få insatsen enligt socialtjänstlagen.

Kostnader som begränsar

Länsstyrelserna har inte granskat kommunernas riktlinjer om kostnader i samband med LSS-insatser. Trots detta vill länsstyrelserna lyfta fram att ersättningar och omkostnader i samband med LSS-insatser kan medföra begränsningar i möjligheten att använda en beviljad insats.

Några av de exempel som länsstyrelserna hittat handlar om att omkostnader för personlig assistans och ledsagning begränsas till ett visst belopp eller inte medges alls. Det har också framkommit att omkostnadsersättningarna i samband med till exempel ledsagning varierar stort mellan kommunerna. Det finns exempel på att individuella fritidsaktiviteter för personer som bor i bostad med särskild service styrs av ett maximerat årsbelopp för den medföljande personalen.

En viktig handikappolitisk princip är att människor inte ska ha merkostnader på grund av sitt funktionshinder. Stöd och service som ges enligt LSS ska därför, med några få angivna undantag, vara avgiftsfritt. I förarbetena till LSS framgår att den enskilde bör svara för sina egna kostnader men inte ha kostnader för den följeslagare som behövs för att kunna delta i fritids- och kulturella aktiviteter.



BEGRÄNSNINGAR INSATS FÖR INSATS

PERSONLIG ASSISTANS

I begreppet personlig assistans ligger att det skall vara fråga om ett personligt stöd, som ger den funktionshindrade ökade möjligheter till ett självständigt liv. Det skall alltså vara fråga om hjälp och stöd som knyts till den enskilde och finns tillgängligt för honom eller henne i olika verksamheter och under olika tider på dygnet.

Den personliga assistenten skall i möjligaste mån garantera en kontinuitet i stödet och därmed trygghet för den enskilde och hans närstående. Den enskildes behov av stöd och hjälp skall kunna tillgodoses av ett begränsat antal personer – personliga assistenter.

(Ur prop. 1992/93:159)

- 30 kommuner skriver att beslut om personlig assistans alltid ska tidsbegränsas.
- Cirka 15 kommuner anger en miniminivå för stödbehovets omfattning för att den enskilde ska anses ha rätt till personlig assistans. Det finns kommuner

som till exempel anger att de grundläggande behoven måste uppgå till minst 10 timmar per vecka eller att personlig assistans endast beviljas upp till 20 timmar per vecka och att övriga insatser som behövs beviljas enligt SoL.

- Drygt 25 kommuner har begränsningar i assistansen i samband med resor, till exempel hur ofta man får resa, hur länge man får vara borta och/eller vart man får resa.

I 37 kommuner förekommer andra typer av begränsningar för personlig assistans. De begränsningar som de flesta kommuner har gäller hur ofta och hur mycket städning, tvätt, inköp och trädgårdsarbete som kan ingå i assistansen.



Några kommuner sätter upp begränsningar i vilka situationer insatsen inte kan ges, till exempel i daglig verksamhet. Andra exempel är att insatsen inte ges till små barn eller till personer i livets slutskede.

Några kommuner har riktlinjer som begränsar den enskildes möjlighet till semesterresor i omfattning, i tid och resmål, till exempel en vecka vartannat år och då bara i Norden.

Länsstyrelsernas kommentarer

Länsstyrelserna anser att riktlinjer som i detalj beskriver vad som kan eller inte kan ingå i personlig assistans motverkar syftet med assistansen. Rätten till och innehållet i insatsen måste bedömas individuellt och bör alltid vägas mot kvalitetsnivån goda levnadsvillkor.

Det finns inget stöd i lagstiftningen för att kräva att

behovet av personlig assistans måste omfatta ett visst antal timmar för att insatsen ska beviljas. Det finns heller inte någon övre gräns för hur många assistanstimmar som kan beviljas enligt LSS. Avslag på en ansökan kan inte göras med hänvisning till att behovet kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen.

Utöver assistans till de grundläggande behoven kan den enskilde även få rätt till assistans för andra kvalificerade personliga behov, förutsatt att dessa inte tillgodoses på annat sätt. Riktlinjer som i detalj beskriver vilket stöd som ingår i insatsen personlig assistans kan därför bli begränsande för den enskilde. Hur den personliga assistansen ska utformas och vilket stöd som ska ingå måste bli en bedömning i varje enskilt fall.

Inga generella begränsningar kan sättas upp som anger vart man får resa, hur ofta eller länge man får vara borta.



LEDSAGARSERVICE

Insatsen ledsagarservice lämnas som ett led i strävandena att underlätta för den enskilde att ha kontakter med andra. Avsikten är att den enskilde skall få hjälp med att komma ut bland andra människor, exempelvis ledsagning för besök hos vänner eller vid deltagande i kulturlivet. Ledsagarservicen syftar till att bryta den isolering som ofta blir följderna av ett omfattande funktionshinder. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven.

(Ur prop. 1992/93:159)

- 34 kommuner anger att beslut om ledsagarservice alltid ska tidsbegränsas.
- Ett trettiotal kommuner anger att insatsen endast får beviljas med ett visst antal timmar per vecka, antal tillfällen per månad, endast får omfatta korta uppdrag eller liknande.
- I drygt 35 kommuner får ledsagarservice endast beviljas inom ett visst geografiskt område, till exempel endast i närmiljön, eller endast för resa inom Sverige.
- Ett tiotal kommuner anger att vissa personer inte får anlitas som ledsagare, till exempel nära anhörig eller personal från någon LSS-verksamhet.

Andra begränsningar i insatsen ledsagarservice finns i 45 kommuner. I flera kommuner beviljas inte ledsagarservice för personer som har bostad med särskild service. Andra har begränsningar i ålder, till exempel att ledsagarservice beviljas först efter 12 eller 15 års ålder. Några kommuner anger att de i normalfallet beviljar ett bestämt antal timmar till ungdomar och ett annat antal timmar till vuxna och äldre.

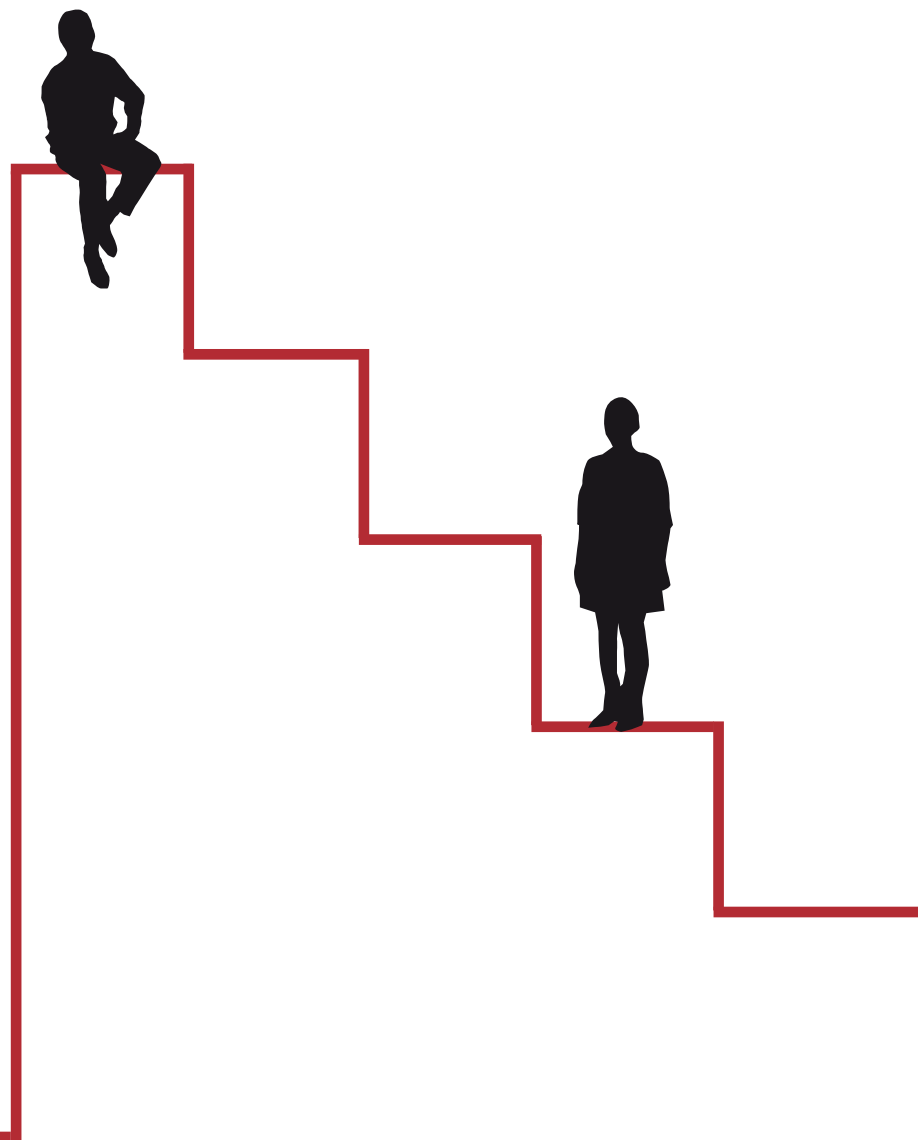
I några riktlinjer finns anvisningar om när en ansökan ska lämnas till kommunen. För ledsagarservice i samband med resor har några kommuner bestämt att en ansökan inte kan behandlas om den inte inkommit ett visst antal dagar eller veckor innan resan påbörjas. Den längsta tiden som länsstyrelserna observerat är 10 veckor. Flera kommuner anger även hur lång tid personen får vara ute på resa tillsammans med ledsagare, till exempel max en vecka eller två helger per år.

Flera kommuner anger att outnyttjade timmar för ledsagning inte kan sparas över månadsskiften.

Länsstyrelsernas kommentarer

För många är ledsagarservice en nödvändig insats för att få leva som andra och kunna förflytta sig utanför sin hemmiljö. I riktlinjerna är ledsagarservice den insats som har flest begränsningar i omfattning och geografiskt område.

Det finns inget stöd i lagstiftningen att generellt begränsa ledsagarservice till närmiljön, till ett visst antal timmar eller tillfällen när insatsen får beviljas. Vid varje tillfälle då en bedömning ska göras måste hänsyn tas till den enskildes livssituation, ålder och intressen. Det är situationen och behovet som ska vara avgörande för hur insatsen ska utformas och vem som kan vara lämplig som ledsagare.



KONTAKTPERSON

Många personer med funktionshinder har få kontakter vid sidan av sina anhöriga. Många saknar gemenskapen med andra människor i arbetslivet och i fritidssammanhang. Personer med funktionshinder skall kunna erbjudas ett personligt stöd i form av kontaktperson för att underlätta ett självständigt liv i samhället. Insatsen bör ses som ett icke-professionellt stöd som ges av en person med stort engagemang och intresse för andra människor. Den enskildes val bör vara avgörande för vem som skall utses som kontaktperson.
(Ur prop. 1992/93:159)

- 35 kommuner anger att beslut om kontaktperson alltid ska tidsbegränsas.
- Ett tiotal kommuner anger gränser för hur omfattande uppdraget får vara, till exempel telefonkontakt 2 gånger per månad och träffar 2 gånger per månad.
- 16 kommuner har begränsningar i vem som kan anlitas som kontaktperson.

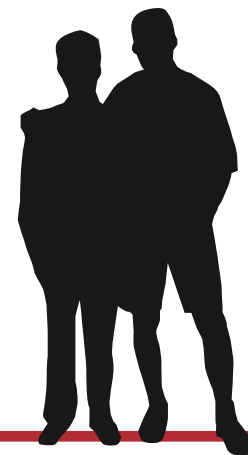
I 18 kommuner finns andra begränsningar. Några tar sin utgångspunkt i personens bostadssituation på så sätt att kontaktperson i första hand ges till personer i eget boende eller att personer som bor i gruppbostad inte alls får kontaktperson.

Andra begränsningar handlar om ålder, till exempel att kontaktperson inte ges till barn under 13 år eller att den funktionshindrade ska ha fyllt 15 år för att få rätt till kontaktperson.

Flera kommuner har begränsningar i förhållande till hur den funktionshindrades nätverk ser ut. Förutsättningar för att bevilja kontaktperson kan till exempel vara att kontakt saknas med någon anhörig, jämnårig eller med arbetskamrater i den dagliga verksamheten.

Länsstyrelsernas kommentarer

Kontaktpersonen kan beskrivas som en betald god vän. Bedömningen av vem som har behov av en kontaktperson måste göras individuellt. Även om kontaktperson är vanligast bland ungdomar och vuxna finns det ingen åldersgräns i lagen. Kontaktperson ska kunna ges till dem som behöver hjälp att komma i kontakt med andra människor och för att komma ut i samhällslivet. En sådan hjälp kan även den behöva som har kontakt med anhöriga och/eller arbetskamrater i den dagliga verksamheten eller med grannar i gruppboenden.



AVLÖSARSERVICE I HEMMET

Föräldrar till funktionshindrade barn behöver ofta hjälp med avlösning för att kunna koppla av eller för att genomföra aktiviteter som barnet inte deltar i. Likaså kan avlösning vara en förutsättning för att föräldrarna skall kunna ägna sig åt det funktionshindrade barnets syskon eller för att kunna resa bort.

Många vuxna personer med funktionshinder bor hos sina föräldrar och vårdas av anhöriga. De anhöriga gör ofta stora och tunga vårdinsatser och behöver avlösning från uppgiften för att vila eller för att genomföra egna aktiviteter.

Avlösning bör kunna ges både som en regelbunden insats och i situationer som inte kan förutses. Den bör vara tillgänglig under dagtid, kvällar och nätter samt under helger.
(Ur prop. 1992/93:159)

- 33 kommuner anger att beslut om avlösarservice i hemmet alltid ska tidsbegränsas.
- Knappt 10 kommuner har begränsningar i vem som får anlitas som avlösare.
- Nästan 20 kommuner har riktlinjer som anger att insatsen endast får omfatta ett visst antal timmar, till exempel 2 dygn per månad eller i normalfallet 4 timmar per vecka.

Andra begränsningar finns i 29 kommuners riktlinjer. Exempel på begränsningar är att timmar inte kan sparas över månadsskiften. Någon kommun anger att behovet ska aktualiseras minst 14 dagar före önskat avlösnings-tillfälle. Ytterligare någon anger att avlösarservice inte kan beviljas om barnet har korttidsvistelse.

Länsstyrelsernas kommentarer

Avlösarservice ska ses som ett direkt stöd till anhöriga eller familjehem som behöver avlösning i omvårdnaden. Ingen situation är den andra lik. Hur omfattande stödet kan vara kan därför inte fastställas generellt utan måste bli en bedömning från fall till fall. Avlösarservice ska kunna ges både som regelbunden insats och i situationer som inte kan förutses. Det är därför orimligt att sätta upp regler om att timmar inte får sparas över månads-skiften. Att införa regler för hur långt i förväg ett behov ska anmälas till kommunen stämmer inte överens med att insatsen ska kunna ges vid akuta situationer. Det måste finnas en mycket större flexibilitet för att kunna tillgodose det individuella behovet över tid. Antalet timmar bör därför beräknas för en längre period än bara en månad.

Det finns inga lagliga hinder för att bevilja både korttidsvistelse och avlösarservice till samma person.

KORTTIDSVISTELSE UTANFÖR HEMMET

Korttidsvistelse innebär att en funktionshindrad person tillfälligt en kortare eller längre tid vistas på ett korttidshem, hos en familj eller deltar i en lägerverksamhet. Anhöriga eller familjehemsföräldrar skall få avlösning i omvårdnadsarbetet. För den funktionshindrade personen kan korttidsvistelsen både tillgodose behov av miljöombyte och rekreation och ge möjlighet till personlig utveckling.

Den enskildes eller en enskilds familjs önskemål och behov bör så långt möjligt vara avgörande vid val av utformningen av korttidsvistelsen, men också vissa lokala förhållanden bör kunna styra utformningen. Korttidsvistelsen bör kunna erbjudas både som en regelbunden insats och som en lösning vid akuta situationer. Den bör vara tillgänglig under såväl dagtid som under kvällar, nätter och helger.

(Ur prop. 1992/93:159)

- 32 kommuner anger att beslut om korttidsvistelse i korttidshem eller i korttidsfamilj alltid ska tidsbegränsas.
- Omkring 25 kommuner anger att insatsen endast får beviljas i viss omfattning, till exempel i normalfallet en helg per månad eller endast ett läger per år.
- Ett tiotal kommuner anger att korttidsvistelse endast kan avse ett begränsat antal vardagar, helgdagar och/eller lovdagar.
- Några få kommuner anger att korttidsvistelse utesluter rätt till vissa andra LSS-insatser.

I 37 kommuner finns andra begränsningar. Vanligast är att både brukarens behov av miljöombyte och rekreation och anhörigas behov av avlösning ska vara uppfyllda för att insatsen ska beviljas.

Det förekommer även riktlinjer som knyter an till den enskildes ålder, till exempel att korttidsvistelse i stödfamilj vanligen upphör i samband med 18-årsdagen och att andra insatser ska erbjudas i stället.

Någon kommun anger att familjehemsföräldrar inte omfattas av rätten till avlastning på grund av att de har ett uppdrag att utföra. Tre kommuner har undantagit rätten till korttidsvistelse enligt LSS för små barn. De menar att behovet i stället ska prövas enligt socialtjänstlagen.

En kommun har skrivit att korttidsvistelse inte finns i kommunen och i en annan kommun beviljas insatsen endast i stödfamilj om sådan går att rekrytera.

I några kommuner ska det vara frågan om ett omfattande eller tungt omvårdnadsbehov för att korttidsvistelse ska beviljas.

Länsstyrelsernas kommentarer

Det finns inget stöd i lagstiftningen för att generellt begränsa korttidsvistelse till vissa veckodagar. Bedömning av när insatsen ska ges måste alltid utgå från den enskildes behov. Det finns heller inget stöd i lagstiftningen för

att begränsa insatsen till vissa åldersgrupper.

Regeringsrätten har nyligen avgjort att rätten till korttidsvistelse inte är beroende av att behovet av avlastning och behovet av rekreation och miljöombyte måste vara uppfyllda samtidigt. I en dom från den 25 oktober 2006 skriver Regeringsrätten följande:

”Lagtexten innehåller inga begränsningar för när rätt till insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet kan föreligga. Av förarbetena framgår endast att insatsen främst är tänkt för situationer då den funktionshindrades anhöriga är i behov av avlösning, men även för att tillgodose behov hos den funktionshindrade själv att komma till en annan miljö. Enligt Regeringsrättens mening saknas därmed grund för att kräva att båda de nu angivna rekvisiten skall vara uppfyllda. Korttidsvistelse bör således kunna komma i fråga för att tillgodose såväl behov av avlösning som behov av enbart miljöombyte eller rekreation. Avgörande för om rätt till insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet föreligger i ett visst fall är om den enskilde har behov av just en sådan insats och detta behov inte tillgodoses på annat sätt.”



KORTTIDSTILLSYN FÖR SKOLUNGDOMAR ÖVER 12 ÅR

Många ungdomar med omfattande funktionshinder som har förvärvsarbetande föräldrar kan av olika skäl inte klara sig själva före eller efter skoldagen eller under skollov och ferier... Behovet av tillsyn och verksamhet kan vara mycket varierande. Det innebär att tillsynen måste kunna utformas flexibelt med utrymme för individuella lösningar. Vissa ungdomar kan behöva tillsyn och hjälp i hemmet. För andra kan kommunens reguljära fritidsverksamhet med personligt stöd vara det bästa alternativet. I vissa situationer kan det vara lämpligt att anordna särskilda grupper för att tillgodose önskemål som kan finnas bland funktionshindrade ungdomar om att träffa andra ungdomar i en likartad situation.

(Ur prop. 1992/93:159)

- 21 kommuner anger att beslut om korttidstillsyn alltid ska tidsbegränsas.
- 5 kommuner skriver att korttidstillsyn utesluter rätt till vissa andra LSS-insatser, till exempel att insatsen inte går att kombinera med personlig assistans eller bostad med särskild service för barn.

I 25 kommuner finns andra begränsningar, till exempel begränsningar i öppettider, att korttidstillsyn endast beviljas efter skoldagens slut, att insatsen endast får beviljas med ett visst antal timmar före respektive efter skoldagen eller ett visst antal lovdagar. Även begränsningar som

gäller plats för korttidstillsynen finns, till exempel endast i kommunens fritidsgård eller fritidsverksamhet.

Några kommuner sätter upp vissa villkor för att insatsen ska kunna beviljas, till exempel att föräldrar ska förvärvsarbeta eller studera.

Länsstyrelsernas kommentarer

Korttidstillsyn ska kunna ges före och efter skolans slut, under lovdagar, studiedagar och längre lov. Att generellt begränsa tillgången till korttidstillsyn genom att ha fastställda öppettider är, enligt länsstyrelsernas bedömning, inte förenligt med lagens intentioner. Det finns heller inget stöd i lagstiftningen för att generellt begränsa utformningen av insatsen.

Kammarrätten har kommit fram till att korttidstillsyn kan beviljas även till barn och ungdomar vars föräldrar inte studerar eller förvärvsarbetar. Ett annat exempel från Kammarrätten är att insatsen kan beviljas i kombination med personlig assistans om den enskilde har behov av strukturerad fritidsverksamhet tillsammans med andra ungdomar.



BOENDE I FAMILJEHEM ELLER BOSTAD MED SÄRSKILD SERVICE FÖR BARN OCH UNGA

Med familjehem avses här en frivilligt vald boendeform. Familjehemmet bör i första hand ses som komplement till föräldrahemmet. Familjehem bör komma i fråga för barn och ungdomar med svåra funktionshinder som trots olika stödinsatser helt eller delvis inte kan bo kvar i föräldrahemmet. Rätten till övriga stöd- och serviceinsatser enligt LSS skall gälla för svårt funktionshindrade barn och ungdomar på samma sätt som för svårt funktionshindrade barn och ungdomar som bor i föräldrahem.

Bostad med särskild service för barn och ungdomar skall kunna användas flexibelt och efter barnets och familjens behov. Barn och ungdomar i behov av bostad med särskild service bör i princip kunna vara i alla åldrar upp till dess att deras skolgång inom det allmänna skolväsendet för barn och ungdom upphör. Även om det för yngre barn i de flesta situationer är lämpligt att tillgodose deras behov av kvalificerade insatser i föräldrahemmet eller i familjehem föreslås inte någon nedre åldersgräns för boende med särskild service.

Insatsen bostad med särskild service för barn och ungdomar kan också bli aktuell på grund av barnets skolsituation.

(Ur prop. 1992/93:159)

- 23 kommuner anger att besluten om bostad med särskild service för barn och ungdomar alltid ska tidsbegränsas.

- Ett tiotal kommuner skriver att insatsen endast får beviljas för att tillgodose komplicerade omvårdnadsbehov.
- Cirka 30 kommuner anger att boende i familjehem alltid ska prövas innan beslut om bostad med särskild service kan bli aktuellt.
- Cirka 5 kommuner anger att boende i familjehem och/eller bostad med särskild service utesluter rätt till vissa andra LSS-insatser, till exempel korttidstillsyn för skolungdom över 12 år.

Andra former av begränsningar finns i 13 kommuner. Det förekommer att kommuner har en fastställd prioriteringsordning vid bedömning av om insatsen ska beviljas: I första hand ska familjen stötta så att det funktionshindrade barnet får leva som andra barn i jämförbar ålder. I andra hand övervägs familjehem och i tredje hand bostad med särskild service.

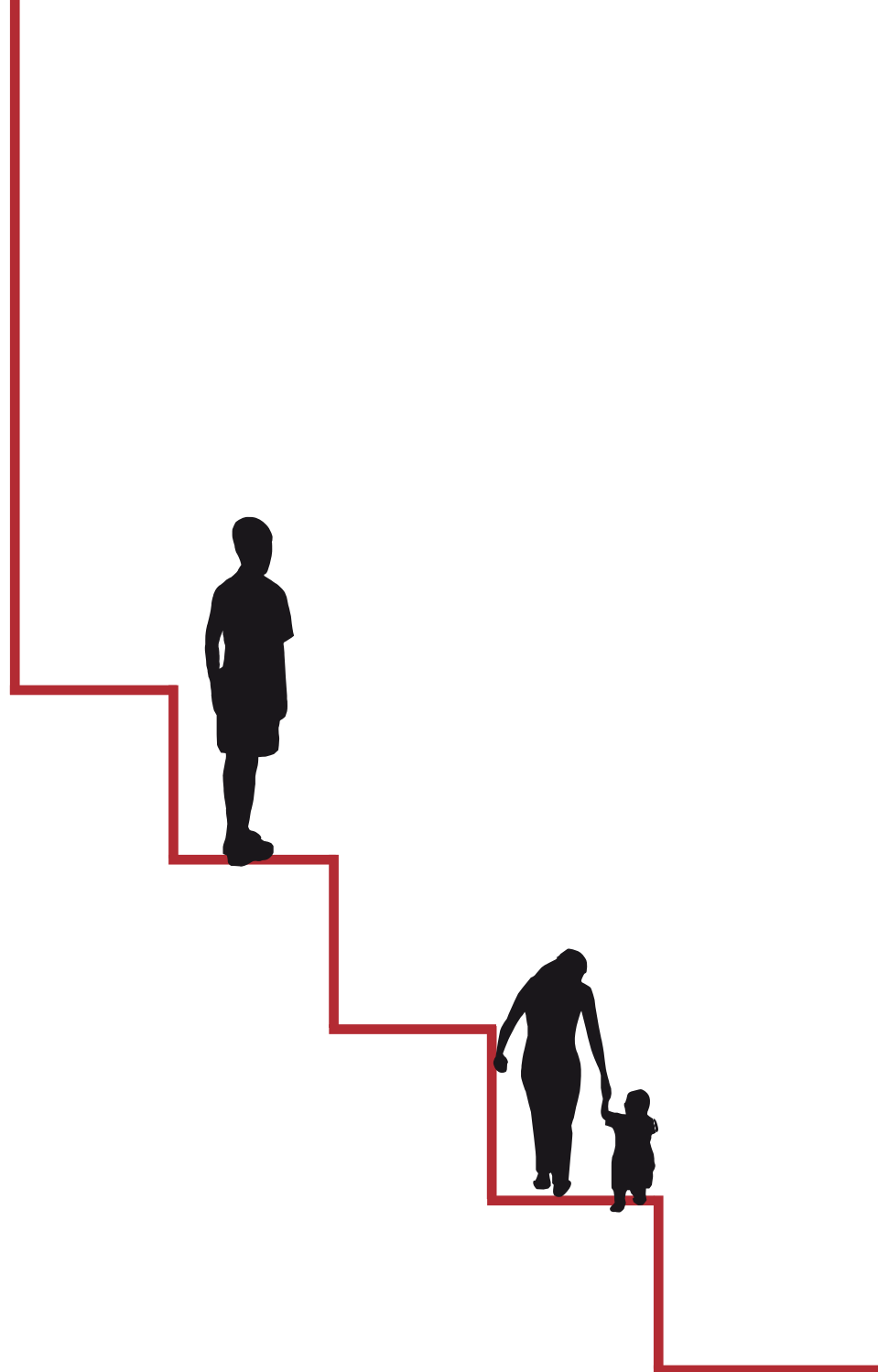
Några kommuner skriver om placering av barn, som om det vore en insats som föräldrarna inte själva väljer. Tre kommuner skriver att en förutsättning för placering är att vårdnadshavaren samtycker. En kommun konstaterar i sina riktlinjer att insatsen saknas i kommunen och verkställs som personlig assistans enligt 9 § 2 LSS eller särskilt anpassad bostad enligt 9 § 9 LSS.

Länsstyrelsernas kommentarer

Länsstyrelserna anser inte att det finns lagstöd för att bostad med särskild service endast får beviljas för att tillgodose komplicerade omvårdnadsbehov. För att en begäran om insats ska kunna nekas, måste behovet faktiskt tillgodoses på annat sätt. Lagen ger inte utrymme för en kommun att neka en insats med motivering att alternativa insatser kan tillgodose behovet.

Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar är alltid en frivilligt vald boendeform. Insatsen kan endast beviljas om den enskilde begär det. Länsstyrelserna anser att det saknas lagstöd för att ha prioriteringsordning vid bedömning av vilken form av stöd som ska ges. I stället ska föräldrar och barn med funktionshinder i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över vilka insatser som ska ges och hur de ska utformas.

Av lagens förarbeten framgår att gränsen mellan olika boendialternativ ska vara flytande. Det innebär att familjen själv ska kunna bestämma hur lång tid och vid vilka tillfällen som barnet ska vistas i bostaden med särskild service eller i familjehemmet. I samband med valet av insats ska familjerna på ett ingående sätt och med hjälp av expertstöd få möjlighet att bearbeta valsituationen mellan till exempel familjehem och bostad med särskild service.



BOSTAD MED SÄRSKILD SERVICE FÖR VUXNA ELLER ANNAN SÄRSKILT ANPASSAD BOSTAD

Personer med funktionshinder skall ha samma möjlighet som andra att själv välja bostadsform.

Bostad med särskild service skall kunna utformas på olika sätt. Huvudformerna skall vara servicebostad och gruppboende. Servicebostad skall självklart bara anvisas personer som uttryckligen önskar sådant boende.

Personer som omfattas av LSS skall också ges rätt till en av kommunen anvisad särskilt anpassad bostad. (Ur prop. 1992/93:159)

- 6 kommuner anger att beslut om bostad med särskild service alltid ska tidsbegränsas.
- 17 kommuner har bestämt att gruppboende endast kan beviljas till personer med stödbehov dygnet runt.
- Ett par kommuner skriver att ålderspensionärer eller personer som får större omvårdnadsbehov kan tvingas flytta till en annan bostad.
- 7 kommuner anger att bostad med särskild service utesluter rätt till vissa andra LSS-insatser, till exempel ledsagarservice och personlig assistans för aktiviteter utanför bostaden.

16 kommuner har andra begränsningar, till exempel i tid och omfattning för individuella fritidsaktiviteter. En kommun begränsar den enskildes rätt till semester till 2 dagar per år vid enskild resa.

Det finns också begränsningar i den praktiska hjälp som beviljas i bostaden. Några kommuner hänvisar till hem-

tjänstens begränsningar för städning, tvätt och inköp.

Länsstyrelsernas kommentarer

I lagens förarbeten anges att gruppboende är tänkt att vara ett bostadsalternativ för dem som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. Länsstyrelserna anser att det saknas stöd för att ställa krav på att det alltid ska finnas ett stödbehov dygnet runt. Verksamheten måste vara utformad så att det finns tillgång till personal dygnet runt, vilket inte betyder att varje person måste ha stöd alla tider på dygnet. Vid bedömningen av en begäran om insatsen är det alltid den enskildes individuella önskemål och behov av bostadsform som ska prövas.

I insatsen bostad med särskild service ingår omvårdnad, fritid och kulturella aktiviteter. Det finns ingen laglig grund för att göra allmänna begränsningar i fritidsaktiviteter, varken i tid eller omfattning. Generella begränsningar får heller inte göras av innehåll och omfattning i stödet och servicen.

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



DAGLIG VERKSAMHET

Rätten till daglig verksamhet bör primärt avse personer i yrkesverksam ålder som saknar arbete eller annan daglig sysselsättning. Det hindrar emellertid inte att även personer som uppnått pensionsålder bör ges möjlighet att fortsätta i daglig verksamhet för att därigenom undvika passivisering och isolering. Anpassning efter individuella önskemål och behov måste givetvis göras. När det gäller omfattningen av daglig verksamhet, bör samma generella riktlinjer användas som i arbetslivet. Verksamheten skall erbjuda den enskilde stimulans, utveckling, meningsfullhet och gemenskap. Ett övergripande mål bör vara att på kortare eller längre sikt utveckla den enskildes möjlighet till arbete.
(Ur prop. 1992/93:159)

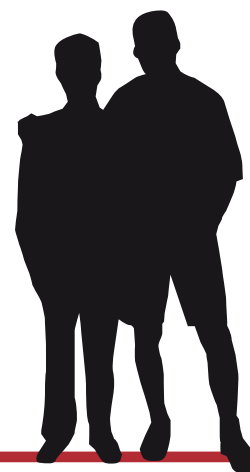
- 9 kommuner anger att besluten om daglig verksamhet alltid ska tidsbegränsas.
- 7 kommuner har begränsningar i omfattningen, till exempel att daglig verksamhet bara beviljas mellan 09.00 och 15.00.

I ett tiotal kommuner har personer som fyllt 65 år inte rätt till fortsatt daglig verksamhet. Ytterligare några kommuner skriver att fortsatt daglig verksamhet inte beviljas ”i normalfallet”. Någon kommun erbjuder personer över 65 år annan sysselsättning enligt socialtjänstlagen. Ett annat exempel är att kommunen erbjuder fortsatt daglig verksamhet i bostaden.

Länsstyrelsernas kommentarer

Personer som uppnått pensionsålder bör enligt propositionen till LSS få möjlighet att fortsätta i daglig verksamhet. Länsstyrelserna anser därför att det saknas stöd i lagstiftningen för att begränsa rätten till daglig verksamhet till personer under 65 år.

I förarbetena beskrivs inte daglig verksamhet som en insats i den enskildes hem. Ändå förekommer det att personer beviljas daglig verksamhet i sin egen bostad eller med utgångspunkt från bostaden. Länsstyrelserna anser att samma krav i så fall måste ställas på personalens kompetens, individuell anpassning, struktur och meningsfullhet som i annan daglig verksamhet.



REFERENSER

Lag och förarbeten

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

Regeringens proposition 1992/93:159, Stöd och service till vissa funktionshindrade

JO

JO, beslutsdatum 2002-10-23, dnr 4207-2000, om regelmässig tidsbegränsning av beslut enligt LSS

Regeringsrätten

Regeringsrättens dom, beslutsdatum 2006-10-25, mål nr 3191-04, om korttidsvistelse.

Kammarrätter

Kammarrätten i Göteborgs län, beslutsdatum 1999-10-13, mål nr 4324-1999, om kommunens riktlinjer för sommarvistelse och semesterresor för personer med insatser enligt LSS

Kammarrätten i Göteborg, beslutsdatum 2001-04-30, mål nr 2060-2001, om rätten till korttidsstillsyn då föräldrar inte arbetar.

Kammarrätten i Jönköpings län, beslutsdatum 2002-07-05, mål nr 3362-2001, om kommunens riktlinjer och handlägningsrutiner för insatser enligt LSS

Kammarrätten i Sundsvall, beslutsdatum 2004-11-01, mål nr 3304-2003, om korttidsstillsyn i kombination med personlig assistans.

Kammarrätten i Stockholm, beslutsdatum 2005-04-25, mål nr 5209-2004, om begränsning av rätten till förhandsbesked om bostad med särskild service till viss kommunandel

Länsrätter

Länsrätten i Västernorrlands län, beslutsdatum 2005-05-24, mål nr 2908-04, Laglighetsprövning: Riktlinjer för bedömning och handläggning enligt LSS

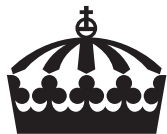
Länsrätten i Södermanlands län, beslutsdatum 2004-06-21, mål nr 91-04, Laglighetsprövning: Socialnämndes beslut om riktlinjer för tillämpning av LSS

Socialstyrelsen

Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS, SOSFS 2006:11

Personlig assistans, kartläggning av kommunala riktlinjer, 2005





Länsstyrelserna