



# Råd och annat personligt stöd

## LSS

*Tillsyn genomförd över verksamheten i Region Skåne*

**Skåne i utveckling**

**Rapport 2001:11  
ISSN 1402-3393**

Ingrid Andersson  
Kerstin Olsson

## FÖRORD

502-3237-00

Länsstyrelsen är den regionala tillsynsmyndigheten för socialtjänsten i länet. I uppgifterna ingår bland annat att följa upp och utvärdera hur de nationella målen förverkligas.

I denna rapport har Länsstyrelsen genomfört tillsyn över insatsen Råd och annat personligt stöd enligt LSS som handläggs och utförs av Region Skåne. Tillsynen har genomförts i nära samarbete med ansvariga inom Region Skåne. Intervjuer har utförts med handläggarna för myndighetsutövningen, verksamhetsansvariga för teamorganisationen – utförarna samt företrädare för dessa. Representanter för intresseorganisationerna inom HSO Skåne har lämnat synpunkter på Råd och stöd verksamheten. Länsstyrelsen har även granskat handläggningen av beslut enligt 9 § 1 LSS samt genomfört enkät till kommunerna och sammanställt deras åsikter.

Vi vill rikta ett varmt tack till alla som medverkat i tillsynen.

Inga-Lill Leierth

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>Sammanfattande synpunkter</b>	1
<i>Syfte</i>	2
<i>Metod</i>	2
<i>Bakgrund</i>	2
<i>Redovisning av tillsynen</i>	2
Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS	2
Personkretsen	2
Rättighetslag	3
Avgränsning till annan lagstiftning	3
Organisation och huvudmannaskap	3
<i>Kommunenkät om Råd och Stöd</i>	3
<i>Myndighetsutövning</i>	4
Ärendehandläggning	4
Aktgranskning	5
<i>Utförardelen-Teamen</i>	6
<i>Synpunkter från intresseorganisationerna</i>	6

## **SAMMANFATTANDE SYNPKTER**

Länsstyrelsen anser att det är bra att myndighetsutövningen är koncentrerad till ett fåtal handläggare. Framtagen policy för handläggning av ärenden bildar underlag för enhetlighet i bedömningen. I teamorganisationen finns tillgång till expertkunskap och framför allt barnteamen uppges vara väl uppbyggda.

Länsstyrelsen har konstaterat att myndighetsfunktionen inte följer upp om verkställighet av beslut sker och att utförarorganisationen inte kan precisera hur stor del av resurserna som är reserverade för Råd och stöd. Detta kan leda till bristande rättsäkerhet för den enskilde.

De kommunala handläggarna är ser positivt på ett utökat samarbete med Råd och stöd - verksamheten, t ex nätverksträffar.

Intresseorganisationerna önskar större flexibilitet av Råd och stöd i samband med omprövning av beslut.

Länsstyrelsen erinrar om att beslut enligt LSS inte bör tidsbegränsas av handläggningsmässiga skäl. JO har i beslut 1999-12-07 (dnr 3730-1999) utvecklat grunderna för detta.

## ***Syfte***

Syftet med denna undersökning är att studera hur den formella handläggningen av insatsen Rådgivning och annat personligt stöd (i fortsättningen kallat Råd och stöd) enligt 9 § 1 LSS sker. Följs lagens intentioner att tillförsäkra de personer som tillhör personkretsen i lagen expertstöd från olika kompetensområden? Insatserna belyses ur olika perspektiv - Region Skånes, kommunernas och intresseorganisationernas.

## ***Metod***

Länsstyrelsen har intervjuat beslutsfattare, verksamhetsansvariga och företrädare för utförarna på Region Skåne. Aktgranskning av 42 ärenden har skett utifrån särskild framtagen mall. Iakttagelser från aktgranskningen har återförts till handläggarna. Genom enkät till samtliga kommuner i länet har synpunkter från dem inhämtats och sammanställts. Representanter för intresseorganisationerna har inbjudits till träff för att berätta om sina erfarenheter.

## ***Bakgrund***

Vid lagens införande 1994 var länet uppdelat. I f.d. Malmöhus län ansvarade kommunerna för Råd och stöd. I f.d. Kristianstads län gavs landstinget detta ansvar. Inför sammanslagningen av landstingen handlades ärenden enligt Råd och stöd under ett år av de fem sjukvårdsdistrikten. Från 1999 övergick ansvaret till Nämnden för habilitering och hjälpmedel inom Region Skåne.

## ***Redovisning av tillsynen***

### **Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS**

Lagen trädde i kraft den 1 januari 1994. Målet för insatserna enligt lagen ska vara att främja människors jämlikhet i levnadsvillkor och fulla delaktighet i samhällslivet. Verksamheten skall, enligt lagen, grundas på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet.

### **Personkretsen**

Lagen omfattar personer med

- utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
- betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, orsakad av yttre våld eller sjukdom,
- andra stora och varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande och som förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

### **Rättighetslag**

LSS är en lag med preciserade insatser varav Råd och stöd är en. Insatser enligt lagen ges endast om den enskilde begär det. Om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatserna. Beslut som går den enskilde emot kan överklagas hos Länsrätten som förvaltningsbesvär.

### **Avgränsning till annan lagstiftning**

Personer som omfattas av lagen skall tillförsäkras rätten till expertstöd. Sådant stöd skall, enligt propositionen, ges av företrädare för yrkeskategorier som t. ex. kurator, psykolog, sjukgymnast, förskolekonsulent, talpedagog, logoped, arbetsterapeut och dietist. Råd och stöd ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder.

Av specialmotiveringen till 9 § 1 framgår att det inte är meningen att Råd och stöd ska ge sjukvårdande behandling/rehabilitering eller andra insatser som klart faller inom tillämpningsområdet för hälso- och sjukvårdslagen, HSL eller socialtjänstlagen, SoL. Det innebär därför svårigheter att avgränsa insatsen Råd och stöd enligt LSS från insatser enligt HSL.

### **Organisation och huvudmannaskap**

Råd och stöd - verksamheten är organiserad inom Hjälpmedel och habilitering, i en myndighets - och utförarorganisation. Myndighetsutövningen består av tre handläggare som handlägger inkomna ansökningar. Handläggarna finns i Malmö, Kristianstad och Ängelholm. En av tjänsterna är en tillfällig förstärkning. Utförarna, barn- och vuxenteamen, finns i Helsingborg, Hässleholm, Kristianstad, Landskrona, Lund, Malmö, Simrishamn, Trelleborg, Ystad och Ängelholm.

### ***Kommunenkät om Råd och stöd***

Länsstyrelsen har genom enkät till länets kommuner sammanställt kommunernas synpunkter på Råd och stöd - verksamheten. Kommunerna har ansvar för samtliga insatser enligt 9 § LSS utom Råd och stöd. Det är viktigt med ett nära och gott samarbete mellan huvudmännen. Kommunernas handläggare tycker att det i regel är lätt att få kontakt med utredarna på Råd och stöd och de är nöjda med kontakterna. Nätverksträffar efterfrågas och där de förekommer upplevs de som positiva för samarbetet. Kontakt med teamen förekommer framför allt i samband med utredning om LSS - insats. Några kommuner framhåller att det fungerar bättre med barn-teamen än med vuxenteamen. Någon uppger dock att de insatser som ges av barnteamet ges enligt hälso- och sjukvårdslagen. Flera anser att det är svårt att definiera vad Råd och stöd enligt LSS är. Behovet av utökade specialistkompetenser betonas, t ex sexolog och familjerådgivning, liksom behov av utökning av befintliga resurser, framför allt sjukgymnast och arbetsterapeut.

## ***Myndighetsutövning***

### **Ärendehandläggning**

Policy för handläggning av Råd och stöd enligt LSS har antagits av nämnden för habilitering och hjälpmedel.

Ansökan om insats kommer från LSS-handläggare, kurator på habiliteringen eller sjukvården, från den enskilde, anhöriga/vårdnadshavare och från personliga assistenter. Ansökan är oftast skriftlig på särskild blankett. Samtliga ansökningar skickas till Kristianstad för diarieföring och fördelas därefter på handläggarna, i första hand efter en geografisk indelning.

Efter att ansökan inkommit tas kontakter med referenter och/eller den enskilde tillsammans med habiliteringen eller kommunens LSS-handläggare. Ibland görs hembesök gemensamt. Personkretsbedömningar görs i samråd med teamen eller andra nätverkspersoner.

Vid gynnande beslut rings den enskilde upp och får beslutet på telefon. Detta sker efter kontakt med utförarna. Före ett avslag kommuniceras ärendet med den enskilde vid ett personligt möte eller annan kontakt.

Handläggarna fattar självständiga beslut i samtliga ärenden. Alla beslut tidsbegränsas i regel med omprövning efter ett till två år. Omprövning kräver underlag från utförarna.

Beslut delges genom att beslutet inklusive besvärshänvisning skickas till den sökande. Den enskilde får originalet, utförarna får kopia med eventuellt underlag. Beslut preciseras aldrig avseende insatsens omfattning, ansökningarna är i regel aldrig utformade på det sättet. Handläggarna följer inte upp verkställigheten av beslutet annat än vid omprövningen.

Handläggningstiden varierar stort, enligt Region Skånes policy ska en utredning påbörjas inom tre veckor från ansökan. Handläggningstiderna varierar från någon månad upp till ett år. Särskilt bedömningen kan ta lång tid. Genomsnittet vid normal arbetsbelastning är tre månader.

Handläggarna uppger att kontakter med flertalet kommunala handläggare är mycket goda. Samverkan sker generellt och i individuella ärenden. De flesta kontakterna sker per telefon. Ibland saknas kunskap eller tid hos andra myndigheter och organisationer och den enskilde hänvisas att söka insatsen Råd och Stöd fastän de borde få hjälp inom psykiatri, skolan och socialtjänsten.

Under 1999 har handläggaren i Malmö handlagt 112 ansökningar, i Ängelholm 159 ansökningar/ omprövningar och i Kristianstad 4 ansökningar. Sammanlagt har handläggarna fattat beslut i 275 ärenden. Av dessa har 186 bifallits. Tabellen visar antal beslut fattade under 1999 fördelade på olika expertinsatser. Observera att en person kan beviljas fler än en specialist.

Typ av insats	Antal beviljade insatser
Arbetsterapeut	45
Dietist	4
Kurator	126
Logoped	47
Psykolog	61
Sjukgymnast	66
Sjuksköterska	7
Specialpedagog	13
Annan/annat	27
<b>SUMMA</b>	<b>396 / 186 beslut</b>

Resterande ansökningar har återtagits av den sökande eller helt eller delvis avslagits med motivering att den enskilde inte tillhört personkretsen, att behov inte var styrkt eller att det sökta inte var Råd och stöd.

Region Skåne avser att kartlägga samtliga gamla gynnande beslut enligt Omsorgslagen och beslut fattade av andra myndigheter enligt LSS. En särskild utredare har utsetts och inlett arbetet i oktober 2000. Antal gamla beslut som inte är aktuella uppskattas till flera tusen.

#### **Aktgranskning**

42 akter har granskats enligt en särskild mall. Besluten gällde vuxna och barn med olika funktionshinder och personkretstillhörighet. Akterna förvaras centralt i Kristianstad men varje handläggare har kopia av aktuella akter och beslut.

Alla ansökningar har gjorts skriftligt och av behörig person. De flesta ansökningar gällde kurator, sjukgymnast och psykolog. Ansökningarna var inte preciserade och det saknades utrymme på blanketten för den enskilde att uttrycka precisa önskemål.

Utredningarna är oftast mycket kortfattade och bristfälligt eller inte alls motiverade. Beslutsunderlag har inhämtats men inte alltid dokumenterats. Beslutsblanketten kan vara svår att förstå. Ibland benämns utredningar ”Minnesanteckningar”.

Antal beslut som fattats inom tre månader är 19, i övriga 23 ärenden varierar handläggningstiden, som längst 13 månader. I ett ärende framgår inte när beslutet fattades.

Beslutet kommuniceras med den sökande inför avslag på ansökan, i regel görs det per telefon.



Alla nya beslut tidsbegränsas, i regel för ett år. För barn är tidsbegränsningen i regel längre. I besluten framgår att omprövning därefter skall ske. Flera omprövningar har dock inte gjorts.

Beslut delges skriftligt. Om beslutet inte överensstämde med ansökan skickas det med mottagningsbevis. Besvärshänvisning finns på beslutsblanketten.

Beslutet skickas därefter till utförarna av insatsen med det material som inkommit och som ligger till grund för beslutet. Handläggarens minnes-anteckningar medsänds också.

Det saknas uppgifter i akterna om att besluten har verkställts. Handläggarna förutser att besluten verkställs men uppger vid intervju att de inte har någon uppföljning av när och hur och om så sker.

Handläggarna bevakar omprövningsdatum manuellt i avvaktan på nytt dataprogram.

*Länsstyrelsen anser att*

- antagna riktlinjer för myndighetsutövningen innebär ett bra stöd vid handläggning,
- myndighetsutövningen är tydlig,
- myndighetsutövningen är väl känd hos kommunala handläggare samt intresseorganisationer,
- den enskildes rättssäkerhet behöver stärkas i samband med ansökan, beslut och verkställighet av insats t ex genom högre grad av precisering av beslut och rutiner för uppföljning av hur beslut verkställs,
- handläggningstiderna under den granskade perioden är i flera ärenden alltför långa,
- tidsbegränsade beslut bör undvikas och ersättas med förbehåll om omprövning i beslutet,
- det är positivt att Region Skåne beslutat kartlägga icke aktuella gynnande beslut.

***Utförardelen - Teamen***

I Lund finns verksamhetsansvariga chefer för samtliga barn- respektive vuxenteam. Teamen utför beslut om Råd och stöd samt tillgodoser habilitering enligt HSL.

Länsstyrelsen har intervjuat de ansvariga cheferna samt intervjuat företrädare för ett barnteam och ett vuxenteam i Ystad. Av intervjuerna framkommer att definitionen av Råd och stöd i förhållande till habilitering är oklar och att det behöver utredas vidare. Tillgången på resurser uppges vara god men det kan vara svårt att täcka alla behov. Behovet av samordning av hela Skånes resurser växer och diskussioner förs för närvarande om ambulerande resursteam. De verksamhetsansvariga cheferna framhåller även behov av metoder för att utveckla arbetet med individuella behandlingsplaner, ”brukarinriktade handlingsplaner”, i syfte att kunna utvärdera insatsernas kvalitet.

Teamföreträdarna framhåller sin expertkunskap på den enskildes behov och vill därför inte ha mer preciserade beslut från myndighetsutövarna.

Länsstyrelsen hade för avsikt att kartlägga teamens resurser och fördelning av dessa mellan Råd och stöd respektive habilitering. Denna kartläggning har inte kunnat genomföras eftersom uppgifter om fördelningen av resurserna inte kan ges av vare sig verksamhetscheferna eller teamföreträdarna.

*Länsstyrelsen anser att*

- teamen har tillgång till expertkunskap,
- det saknas kunskap om teamens arbetssätt hos vissa kommunala företrädare och intresseorganisationer,
- det inte går att kartlägga hur stor del av teamens resurser som läggs på Råd och stöd enligt LSS respektive habilitering enligt HSL,
- avsaknaden av uppföljning av beslut innebär att det är oklart om beslut enligt LSS verkställs.

### **Synpunkter från intresseorganisationerna**

Länsstyrelsen inbjöd företrädare för intresseorganisationerna inom HSO Skåne för att få synpunkter på Råd och stödverksamheten. Det framfördes åsikter om att under de år som ansvaret växlat mellan kommuner och landsting har mycket expertkunnande gått förlorat och de enskilda har svårt att få sina behov tillgodosedda. Detta gäller framför allt vuxna med funktionshinder. Vidare framkom att vissa insatser, t ex sjukgymnastik, allt oftare överlämnas till anhöriga att utföra efter instruktioner från sjukgymnast. Den enskilde uppfattar omprövning av beslut som en tung bevisbörda och önskemål angavs att ansvar för uppföljning av fortsatt insats kunde ges till utförarna - teamen.