



Länsstyrelsen i Jönköpings län

Kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS – till hjälp eller stjälp?





- Kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS - till hjälp eller stjälp?

Meddelande	nr 2007:05
Referens	Iris Dovrén Råsbrant, Rättsavdelningen, Sociala funktionen, Februari 2007
Kontaktperson	Iris Dovrén Råsbrant, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Direkttelefon 036-39 51 24, e-post iris.rasbrant@f.lst.se
Webbplats	www.f.lst.se
ISSN	1101-9425
ISRN	LSTY-F-M—07/05--SE
Upplaga	60 ex.
Tryckt på	Länsstyrelsen i Jönköpings län 2007
Miljö och återvinning	Rapporten är tryckt på miljömärkt papper och omslaget består av PET-plast, kartong, bomullsväv och miljömärkt lim. Vid återvinning tas omslaget bort och sorteras som brännbart avfall, rapportsidorna sorteras som papper.

© Länsstyrelsen i Jönköpings län 2007

Förord

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (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.

En av de viktigaste grundtankarna med LSS är att personer med funktionshinder, med insatsernas hjälp, ska tillförsäkras goda levnadsvillkor och få möjlighet att leva som andra.

Regeringen har för år 2006 givit länsstyrelserna i uppdrag att följa upp kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS. Uppdraget innebär också att se till att riktlinjerna utformas så att de inte begränsar enskilda personers rättigheter.

Länsstyrelserna har genomfört uppdraget tillsammans. Resultatet av uppföljningen av de kommunala riktlinjerna i Jönköpings län har sammanställts separat och redovisas i denna rapport.

Iris Dovrén Råsbrant
Socialdirektör

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	5
Inledning	6
Bakgrund	6
Tillvägagångssätt	6
Resultat	7
Antagna riktlinjer	7
Personkretsbedömning	8
Länsstyrelsens kommentarer.....	8
Personlig assistans	8
Länsstyrelsens kommentarer.....	8
Ledsagarservice.....	9
Länsstyrelsens kommentarer.....	10
Kontaktperson.....	10
Länsstyrelsens kommentarer.....	10
Avlösarservice i hemmet.....	11
Länsstyrelsens kommentarer.....	11
Korttidsvistelse utanför det egna hemmet	12
Länsstyrelsens kommentarer.....	12
Korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år.....	13
Länsstyrelsens kommentarer.....	13
Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga	14
Länsstyrelsens kommentarer.....	14
Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad	15
Länsstyrelsens kommentarer.....	15
Daglig verksamhet	15
Länsstyrelsens sammanfattande kommentarer.....	16
Referenser	18

Sammanfattning

Regeringen har för år 2006 givit länsstyrelserna i uppdrag att följa upp kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS. Uppdraget innebär också att se till att riktlinjerna utformas så att de inte begränsar enskilda personers rättigheter.

Länsstyrelsen har frågat länets kommuner om de har politiskt antagna riktlinjer. Fem av kommunerna har riktlinjer för bedömning av samtliga insatser som kan ges med stöd av LSS. I tre kommuner har brukarorganisationerna beretts möjlighet att lämna synpunkter på riktlinjerna. En kommun har sådana riktlinjer endast rörande insatsen korttidsvistelse. Tre kommuner har uppgett att de har för avsikt att ta fram riktlinjer under 2006 – 2007.

Granskningen har främst inriktats på om kommunernas riktlinjer är begränsande för enskilda personers rättigheter.

Innehållet i riktlinjerna varierar i stor utsträckning. Ett par kommuner har gjort omfattande begränsningar i ett antal insatser medan övriga kommuner i stort sett gör en redovisning av gällande lagstiftning och dess förarbeten.

Länsstyrelsen ser allvarligt på att det finns kommuner i länet som har antagit riktlinjer vilka inskränker den lagliga rätten till insatser som personer med funktionshinder har.

Det finns inget krav på att kommunerna ska utarbeta riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS. Väljer kommunerna att ta fram sådana måste de utformas så att de är förenliga med lag, förarbeten och rättspraxis. De får inte innehålla beskrivningar som försvårar tolkningen av lagens innebörd eller innehålla rekommendationer eller bestämmelser som försvårar en individuell prövning. Syftet med riktlinjer ska vara att ge handläggarna stöd för en rättssäker handläggning. De bör ge vägledning i hur bedömningar utifrån vars och ens behov ska gå till samt hur insatserna ska kunna bidra till goda levnadsvillkor.

Inledning

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. Verksamheten enligt lagen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet, för de personer som omfattas av den. En av de viktigaste grundtankarna med LSS är att personer med funktionshinder, med insatsernas hjälp, ska få möjlighet att leva som andra.

Bakgrund

Regeringen har i regleringsbrevet för år 2006 givit länsstyrelserna i uppdrag att följa upp kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS samt tillse att dessa utformas så att de inte begränsar enskildas rättigheter. Enligt vad som anges i regleringsbrevet förekommer det att kommuner genom antagna riktlinjer begränsar enskildas rättigheter.

Tillvägagångssätt

Uppföljningen har genomförts i samverkan med övriga länsstyrelser. En enkät skickades till samtliga kommuner i länet. I enkäten tillfrågades kommunerna om de har politiskt antagna riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS. Om sådana riktlinjer saknas ombads kommunerna svara på om de planerar att ta fram sådana under 2006-2007 samt om de har andra riktlinjer som inte antagits av nämnd men som används av förvaltningarna vid bedömning av insatser enligt LSS.

De kommuner som har någon form av riktlinjer har skickat dessa till Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har granskat varje kommuns riktlinjer med stöd av en granskningsmall. Frågorna i mallen handlar om huruvida det finns begränsningar i de LSS-insatser som kommunerna ansvarar för. Centrala frågor i granskningsmallen är

- 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

För de två kommuner i länet som i sina riktlinjer gjort omfattande inskränkningar i den enskildes rätt till insatser enligt LSS fattades separata beslut vilka tillställdes berörda kommuner. De aktuella kommunerna ombads att senast 2007-01-31 till Länsstyrelsen ange vid vilken tidpunkt de kan redovisa vidtagna åtgärder för att rätta till påtalade brister.

Resultat

Antagna riktlinjer

Kommun	Politiskt antagna riktlinjer, nämnd och datum för detta	Möjlighet för brukarorganisationer att lämna synpunkter på riktlinjerna	Planerar riktlinjer under 2006-2007	Andra riktlinjer
Aneby	Nej	--	Nej	Nej
Eksjö	Kommunstyrelsen 2006-04-04	Nej	--	--
Gislaved	För korttidsvistelse, socialnämnden 1999-05-12	Nej	Nej	Nej
Gnosjö	Nej	--	Ja	Nej
Habo	Nej	--	Ja	?
Jönköping	Socialnämnden 2004-06-15	Ja	--	?
Mullsjö	Nej	--	Ja	?
Nässjö	Nej	--	Vet ej	Nej
Sävsjö	Socialnämnden 2001-04-18	Ja	--	Nej
Tranås	Nej	--	Nej	Nej
Vaggeryd	Socialnämnden 2004-02-26	Nej	--	Nej
Vetlanda	Socialnämnden 2006-05-10	Ja	--	Nej
Värnamo	Nej	Nej	Nej	Nej

Som framgår av tabellen har fem av länets kommuner riktlinjer för bedömning av samtliga insatser som kan ges med stöd av LSS. En kommun har sådana riktlinjer endast rörande insatsen korttidsvistelse. I tre kommuner har brukarorganisationerna beretts möjlighet att lämna synpunkter på riktlinjerna. Tre kommuner har uppgivit att de har för avsikt att ta fram riktlinjer under 2006 – 2007.

Innehållet i riktlinjerna varierar i stor utsträckning. Ett par kommuner har gjort omfattande begränsningar i ett antal insatser medan övriga kommuner i stort sett gör en redovisning av gällande lagstiftning och dess förarbeten.

Personkretsbedömning

En kommun anger i sina riktlinjer att insatser för personer över 65 år ska vara beviljade innan personen fyller 65 år eller i vart fall ska ansökan vara gjord.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

I 9 b § LSS anges begränsningar rörande personlig assistent för personer som fyllt 65 år. Det finns inget lagstöd för att begränsa möjligheten för personer över 65 år att få andra insatser enligt LSS. En sådan begränsning innebär att en grupp personer fräntas sina i lag fastställda rättigheter att få tillgång till ett antal insatser enligt LSS.

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)

Ingen av de fem kommuner som har tagit fram riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS anger att alla beslut om insatsen personlig assistans ska tidsbegränsas. Inte heller anges några begränsningar i assistansen i samband med resor eller att insatsen får ges inom ett visst geografiskt område.

Två kommuner anger i riktlinjerna en miniminivå för stödbehovets omfattning för att den enskilde ska anses ha rätt till personlig assistans. En av kommunerna anger att det måste finnas ett minsta behov av hjälp med de grundläggande behoven motsvarande minst fem timmar per vecka. Den andra kommunen anger att det måste finnas ett minsta behov av hjälp med personlig hygien motsvarande 10,5 timmar per vecka.

En kommun anger att om den enskilde bor i gruppbostad ska denna bemanning täcka den enskildes hjälpbehov.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

Motivet till införandet av personlig assistans var att öka den enskildes självbestämmande och inflytande över sin vardag och den egna livssituationen. 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 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.

I förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159 sid. 75) poängteras att det inte finns något krav på att stödbehovet ska ha en viss tidsmässig omfattning. Förarbetena anger dock att tidsfaktorn självfallet har betydelse och att ju större stödbehov som föreligger desto mer talar omständigheterna för att rätt till bistånd av assistans föreligger.

Enligt Försäkringskassans Vägledning 2003:6 Version 2 Assistansersättning kan assistansersättning numera lämnas för tid då en person är på korttidsvistelse utanför det egna hemmet för de omvårdnads- och assistansbehov som inte tillgodoses genom insatsen. Assistansersättning kan även lämnas för tid då en person har korttidstillsyn utanför det egna hemmet för de omvårdnads- och assistansbehov som inte tillgodoses genom insatsen.

Försäkringskassan anger vidare att det i vissa fall kan finnas behov av kompletterande insatser i form av personlig assistans för den tid barnet vistas i bostad med särskild service för barn och ungdom.

Assistansersättning kan även lämnas för den som bor i en servicebostad för de omvårdnads- och assistansbehov som inte tillgodoses i boendet.

Sveriges kommuner och landsting informerar i Cirkulär 2006:79 om ändringen i Försäkringskassans Vägledning 2003:6.

Avslag på ansökan om personlig assistans kan inte göras med hänvisning till att behovet kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen.

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 följden av ett omfattande funktionshinder. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven.

(Ur prop. 1992/93:159)

Ingen av de fem kommuner som har tagit fram riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS anger att alla beslut om insatsen ledsagarservice ska tidsbegränsas. Inte heller anges några begränsningar om att ledsagning endast får ske inom ett visst geografiskt område.

Två kommuner anger att ledsagarservice i normalfallet inte ges till den som har beviljats särskilt boende och en av dessa kommuner anger även bostad med särskild service.

Samma kommuner anger i sina riktlinjer att för barn och ungdomar t.o.m. 17 år kan beviljande av ledsagare ske med upp till 12 timmar/månad. De anger vidare att för vuxna anses en nivå på upptill 24 timmar/månad motsvara goda levnadsvillkor. Den ena av kommunerna avser med vuxna personer upp till 65 år och för dem som är äldre anges en nivå på 18 timmar/månad.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

För många är ledsagarservice en nödvändig insats för att få leva som andra och kunna förflytta sig utanför sin hemmiljö.

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.

Regeringsrätten har i mål nr 5716-1994 bedömt att en kvinna som bodde i en gruppboendestad även hade rätt till insatsen ledsagarservice när hon hade behov av en ledsagare för aktiviteter utanför gruppboendets ram.

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 ska anställas som kontaktperson.
(Ur prop. 1992/93:159)

Ingen av de fem kommuner som har tagit fram riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS anger att alla beslut om kontaktperson ska tidsbegränsas eller att vissa personer, såsom exempelvis nära anhörig eller personal från någon LSS-verksamhet, inte få anlitas som kontaktperson.

Två kommuner anger i sina riktlinjer att kontaktperson beviljas med upp till två dygn respektive två gånger per månad. I övrigt anges att telefonkontakt ska hållas.

LÄNSSTYRELSENS 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 gruppboendestaden.

Det finns inget lagstöd för att generellt begränsa omfattningen av insatsen kontaktperson. Det är det individuella behovet som ska styra.

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 ska 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)

Ingen kommun anger i sina riktlinjer att alla beslut om avlösarservice i hemmet ska tidsbegränsas eller att vissa personer såsom nära släkting/anhörig, inte för anlitas som avlösare.

Två kommuner anger att avlösarservice i hemmet beviljas upp till två dygn respektive två gånger per månad.

LÄNSSTYRELSENS 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.

I förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159 sid. 77 anges att avlösarservice ska vara en stödform som bör kunna ges både som en regelbunden insats och i situationer som inte kan förutses. Det måste finnas en stor flexibilitet för att kunna tillgodose behov över tid. Antalet timmar bör därför beräknas för en längre tid än bara en månad. Att genom riktlinjer begränsa omfattningen av avlösarservice ligger inte i linje med lagstiftarens intentioner att insatsen ska kunna ges i situationer som inte kan planeras i förväg. Det går därför inte heller att införa regler för hur långt i förväg ett behov ska anmälas till kommunen.

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

Korttidsvistelse utanför det egna 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 enskild 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)

Ingen kommun anger i sina riktlinjer att beslut om korttidsvistelse i korttidshem eller korttidsfamilj alltid ska tidsbegränsas eller att korttidsvistelse utesluter rätt till andra LSS-insatser.

En kommun anger i sina riktlinjer att den enskilde måste inkomma med en fullständig ansökan i god tid före genomförandet av resan.

En kommun anger att insatsen korttidsvistelse i normalfallet ges med 3-5 dygn per månad efter fyra års ålder. För äldre ungdomar som behöver insatsen för att kunna bryta familjeberoendet är det befogat med en högre nivå. Beslutat antal dygn fördelas efter planering.

En kommun anger att insatsen korttidsvistelse i normalfallet ges med upp till 40 dygn per år. För äldre ungdomar som behöver insatsen för att kunna bryta familjeberoendet är det befogat med en högre nivå. Beslutat antal dygn fördelas efter planering och kan innehålla en sammanhängande period på sju dygn.

Dessa två sistnämnda kommuner anger att lägervistelse och kurs beviljas högst en gång per år.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

I förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159 sid. 78 anges att korttidsvistelse bör kunna erbjudas både som en regelbunden insats och som en lösning vid akuta situationer. Det finns inget lagstöd för att begränsa omfattningen av korttidsvistelse. Det är den enskildes behov som avgör omfattningen. Det finns heller inget stöd i lagstiftningen för att begränsa insatsen till vissa åldersgrupper.

Regeringsrätten har i dom 2006-10-25 (mål nr 3191-04) fastställt att rätten till korttidsvistelse inte är beroende av att behovet av avlastning och behovet av rekreation och miljöombyte måste vara uppfyllda samtidigt. I domen anges *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 ifråga 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 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)

Ingen kommun anger att beslut om korttidstillsyn ska tidsbegränsas eller att insatsen endast får beviljas med ett visst antal timmar. En kommun anger att korttidstillsyn kan ges mellan kl. 06.00 och kl. 18.00.

Ingen kommun anger att insatsen korttidstillsyn utesluter rätten till andra LSS-insatser.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

Korttidstillsyn ska kunna ges före och efter skolan slut, under lovdagar, studiedager och längre lov.

Kammarrätten har kommit fram till att korttidstillsyn kan beviljas även till barn och ungdomar vars föräldrar inte studerar och förvärvsarbetar. Ett annat exempel 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 föräldrahemmet.

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 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)

Ingen kommun gör i sina riktlinjer några begränsningar av den enskildes lagstadgade rätt beträffande möjligheten att beviljas boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

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. Föräldrar och barn med funktionshinder ska 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 få 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 ges rätt till en av kommunen anvisad särskilt anpassad bostad.

(Ur prop. 1992/93:159)

Ingen av länets kommuner gör i sina riktlinjer några begränsningar av den enskildes lagstadgade rätt att beviljas bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad.

LÄNSSTYRELSENS 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. Länsstyrelsen 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 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 i omfattning. Generella begränsningar får heller inte göras av innehåll och omfattning i stödet och servicen.

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 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)

Ingen av de kommuner som antagit riktlinjer gör några begränsningar i de rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad enligt lag när det gäller insatsen daglig verksamhet.

Anges i riktlinjerna att de individuella behoven alltid ska vara styrande, att riktlinjerna inte ska ses som regler utan hjälpmedel, att den enskilde kan beviljas mer eller mindre insatser än vad som anges i riktlinjerna e. dyl?

En kommun anger att deras riktlinjer inte ska ses som regler utan som ett hjälpmedel och att underlaget till ett beslut alltid måste utgå från de individuella behoven och förutsättningarna.

Anges att avsteg från riktlinjer, som är begränsande, kräver särskild prövning i politisk nämnd?

Inga av de politiskt antagna kommunala riktlinjerna för bedömning av LSS-insatser anger att avsteg från riktlinjer som är begränsande kräver särskild prövning i politisk nämnd.

Anger riktlinjerna att ett visst/vissa expertutlåtanden alltid ska inhämtas vid personkretsbedömning och/eller behovsbedömning

Två kommuner anger i sina riktlinjer att vid samtliga bedömningar av personkretstillhörighet ska utlåtande från specialist inhämtas. Vidare anges att bedömningen också kan kompletteras med ett utlåtande från arbetsterapeut/sjukgymnast om funktionshindrets konsekvenser i den enskildes närmiljö samt en beskrivning av den enskildes förmåga i den dagliga livsföringen.

Två kommuner anger i riktlinjerna att det åligger handläggaren att själv utföra eller införskaffa de utredningar som behövs för att utreda personkretstillhörigheten. En av dessa kommuner anger vidare att om det behövs läkarintyg som styrker personkretstillhörighet är handläggaren skyldig att skaffa fram det.

Länsstyrelsens sammanfattande kommentarer

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 service de får.

En av de viktigaste grundtankarna med LSS är att personer med funktionshinder, med insatsernas hjälp, ska få möjlighet att leva som andra och med goda levnadsvillkor.

Länsstyrelsens granskning har visat att två kommuner har antagit riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS vilka inom flera områden inskränker den enskildes rätt att få insatser för att uppnå goda levnadsvillkor. En av dessa kommuner betonar dock att vägledningen i riktlinjerna inte ska ses som regler utan som ett hjälpmedel och att underlaget till ett beslut alltid ska utgå från de individuella behoven och förutsättningarna. Länsstyrelsen ser allvarigt på att det finns kommuner i länet som har antagit riktlinjer vilka inskränker den lagliga rätten till insatser som personer med funktionshinder har.

Övriga kommuners riktlinjer består huvudsakligen av utdrag ur lagtext och förarbeten. De två kommuner vars riktlinjer innehåller omfattande inskränkningar i den enskildes rätt att få insatser benämner sina riktlinjer *Vägledning vid handläggning och bedömning av insatser enligt LSS*. Övriga tre kommuner som har antagit riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS benämner sina dokument *LSS-policy*, *Policy för insatser enligt LSS* respektive *Policy – LSS*. Den kommun som tagit fram riktlinjer enbart för bedömning av insatsen korttidsvistelse kallar dessa *Riktlinjer för enskilda som söker bidrag avseende korttidsvistelse i form av lägerverksamhet, rekreation och semester enligt LSS*.

Länsstyrelsen anser att det inte framgår tillräckligt tydligt i alla riktlinjer att insatserna endast kan beviljas efter den enskildes uttryckliga önskemål. Länsstyrelsen vill därför betona 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 enligt 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.

Kommunala riktlinjer kan ha positiva effekter genom att de kan bidra till ökad rättssäkerhet för den enskilde. Genom riktlinjer kan kommunen tydliggöra inriktning och prioritering av verksamhet. De bör inte innehålla svepande formuleringar för att beskriva om och när en insats kan beviljas då det finns en risk att handläggaren låter sig styras av formuleringarna och tolkar riktlinjerna alltför restriktivt. Även om kommunerna betonar att riktlinjerna alltid ska vägas mot en individuell bedömning finns det en risk med riktlinjer, speciellt om de är detaljerade och inte tillämpas på ett flexibelt sätt.

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

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 korttidstillsyn då föräldrar inte arbetar.

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

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

Kammarrätten i Stockholm, beslutsdatum 2005-04-25, mål nr 3362-2001, om begränsning av rätten till insatsen till viss kommunedel

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 kvaliteten i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS, SOSFS 2006:11

Personlig assistans, kartläggning av kommunala riktlinjer, 2005



Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Jönköpings län

551 86 Jönköping

Telefon: 036-39 50 00

Fax: 036-12 15 58

Webbplats: www.f.lst.se

E-post: lansstyrelsen@f.lst.se