



Vård- och omsorgsförvaltningen  
Stefan Lundin  
Epost: stefan.lundin@vasteras.se

Kopia till

Nämnden för personer med funktionsnedsättning

## **Tjänsteutlåtande – Delrapportering av uppdrag - översyn av riktlinjer av insatser enligt LSS**

### **Förslag till beslut**

Nämnden för personer med funktionsnedsättning tar del av delrapporteringen och lägger den till handlingarna.

### **Ärendebeskrivning**

Nämnden för personer med funktionsnedsättning gav den 23 november 2022 §292 förvaltningen följande uppdrag:

- 1. Vård- och omsorgsförvaltningen får i uppdrag att se över riktlinjerna för LSS*
- 2. Uppdraget ska redovisas en första gång vid nämndens sammanträde i februari.*

Förvaltningen presenterar i bifogat underlag en första delrapportering.

Vård- och omsorgsförvaltningen har till nämnden för personer med funktionsnedsättning lämnat följande förslag till beslut:

Nämnden för personer med funktionsnedsättning tar del av delrapporteringen och lägger den till handlingarna.



Vård- och omsorgsförvaltningen  
Stefan Lundin  
Epost: stefan.lundin@vasteras.se

Nämnden för personer med funktionsnedsättning

## **Delrapport - Översyn av riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS**

### **Ärendebeskrivning**

Nämnden för personer med funktionsnedsättning gav den 23 november 2022 § 292 förvaltningen i uppdrag:

1. Vård och omsorgsförvaltningen får i uppdrag att se över riktlinjerna för LSS
2. Uppdraget ska redovisas en första gång vid nämndens sammanträde i februari

Sedan vård- och omsorgsförvaltningen har fått i uppdrag av nämnden för personer med funktionsnedsättningar har en kontinuerlig dialog förts med ordförande Magnus Johansson (S). I dialog har framförts att översynen ska ha ett särskilt fokus på insatserna personlig assistans, ledsagarservice samt kontaktperson. I dialogen har även andra delar framförts och preciserats som kommer att beröras i utredningen

Uppdraget handlar om att göra en översyn som kan utgöra underlag för nämndens fortsatta beslutsfattande. Denna utredning kommer att visa på möjligheter men inga nya förslag presenteras.

### **Uppdragets genomförande**

Omvärldsbevakning har genomförts genom att söka på olika kommuners hemsidor efter gällande befintliga riktlinjer enligt LSS. Dessa har gått igenom med särskilt fokus på insatserna personlig assistans, ledsagarservice och kontaktperson. Ett urval av kommuner har kontaktats, samtal förts och riktlinjer inhämtats. Totalt kontaktades 25 kommuner.

Förekomst av riktlinjer med särskilt fokus på insatsen ledsagarservice har efterfrågats i Riksföreningen SAS nätverk. Det är en intresseförening för socialt ansvariga samordnare eller socialt ansvariga socionomer med spridning över hela Sverige. Nätverket har drygt 100 medlemmar.

Kontakt togs med de Synskadades riksförbund. Det som efterfrågades var kännedom om kommuner som särskilt arbetat med riktlinjer kring målgruppen.

Förvaltningens controller har tagit fram statistik där Västerås jämförs med de så kallade R9 kommunerna samt landet i stort.

Fortlöpande bevakning av JP socialnets rättsdatabas för att följa aktuella domar och vägledande rättstillämpning.

## **Bakgrund**

En kort beskrivning av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt socialtjänstlagen (SoL). Hur dessa lagar kom till och hur de är uppbyggda.

### **Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)**

För att få en förståelse för LSS inriktning och målparagrafer är historieber beskrivningen viktig. Den ska ses mot bakgrund av att personer med funktionsnedsättningar tidigare kunde tillbringa hela sina liv på stora vårdinrättningar och mot den vårdhemsavveckling som påbörjades under 1960-talet. Införandet av den första omsorgslagen 1968 var ett viktigt steg i den riktningen.

Vid tidpunkten för LSS införande 1994 reglerades kommuner och landstings skyldigheter gentemot personer med funktionshinder med stöd av socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen) samt lagen om elevhem för vissa rörelsehindrade (elevhemslagen).

LSS brukar beskrivas som en pluslag vilket innebär att insatser med stöd av LSS inte får inskränka på de rättigheter som den enskilde kan ha enligt till exempel socialtjänstlagen eller hälso- och sjukvårdslagen.

LSS brukar även beskrivas som en rättighetslag. Kännetecknande för en rättighetslag att målgruppen som omfattas av rättigheten är definierad. I LSS definieras den genom personkretsen. I en rättighetslag ska insatser som omfattas vara tydligt definierade. I LSS finns tio specifika insatser. Beslut ska kunna överklagas och kunna prövas av annan instans. Alla beslut som går den enskilde emot kan överklagas till förvaltningsrätten. Därefter finns möjlighet att begära prövningstillstånd för att få sin sak prövad i kammarrätt eller högsta förvaltningsdomstolen. Vidare att verksamheten står under tillsyn av en myndighet. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är tillsynsmyndighet.

Ett centralt begrepp i LSS är att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor och få möjlighet att leva som andra. Det är i förhållande till begreppet goda levnadsvillkor som varje beslut om att bevilja insatser prövas. Vid varje enskild prövning ska en individuell bedömning göras utifrån dem specifika förhållandena. Dessa ska sättas i relation till den sökta insatsen. Goda levnadsvillkor definieras utifrån lagstiftningen, lagens förarbeten samt vägledande rättspraxis. Kammarrättsdomar fungerar som vägledande medan domar i högsta förvaltningsdomstolen ska efterföljas vid handläggning.

### **Socialtjänstlagen (SoL)**

Socialtjänstlagen är en välfärdslag. De övergripande målen definieras i lagens portalparagraf. Lagen avspeglar den lagstiftningsteknik som gjorde insteg under 1970-talet. Den så kallade ramlagstekniken ansågs vara det mest effektiva sättet för regleringar i syfte att uppnå välfärds målen.

Ramlagstekniken har gjort det möjligt att anpassa lagen utifrån samhällsutvecklingen trots de samhällsförändringar som skett. Även om vissa förändringar skett över tid har karaktären av ramlag bestått.

Socialtjänstlagen trädde i kraft 1982, och ersatte de tidigare vårdlagarna: barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen. Socialtjänstens inriktning ändrades från att vara överordnad och kontrollerande och skulle

nu i förhållande till den enskilde vara serviceinriktad, hjälpande genom att stärka den enskilde att frigöra egna resurser.

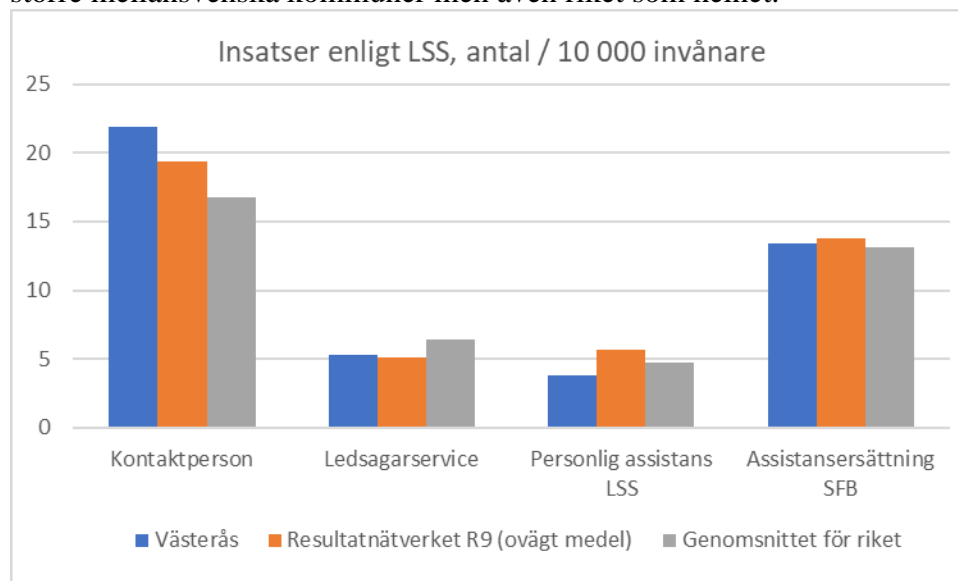
I socialtjänstlagen är begreppet skälig levnadsnivå centralt. Vid lagens införande och i den proposition som ligger till grund för lagen avhandlades begreppet mycket kortfattat. Lagstiftaren konstaterade helt enkelt att begreppet utgår från lokala förutsättning och bör följa samhällsutvecklingen. Det var inte möjligt att utifrån lagstiftning definiera begreppet närmare utan för det krävdes lokala riktlinjer och policydokument. Sedan 1998 är det preciserat i lagen om vad som ska ingå i försörjningsstödet genom den så kallade riksnormen. Vad gäller livsföring i övrigt avses alla behov den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det är inte möjligt att räkna upp alla dessa insatser som kan komma i fråga på samma sätt som för LSS. Lagstiftaren betonar att det är individuella behovsbedömningar som är grunden men att vägledning bör kunna tas av rättstillämpning och lokala riktlinjer.

Det pågår ett arbete med att se över socialtjänstlagen med sikte på att skapa en lagstiftning som kan möta framtidens behov, en modern socialtjänst. Slutbetänkande av utredning framtidens socialtjänst (SOU 2020:47) presenterades i augusti 2020. För närvarande ligger frågan hos lagrådet och preliminärt presenteras propositionen för en ny socialtjänstlag ”Hållbar socialtjänst” i mars 2023.

I samband med att en ny socialtjänstlag träder i kraft finns ett behov av att se över hela riktlinjen och dess innehåll.

### Jämförande statistik

Ett viktigt led i omvärldsbevakning är att jämföras med andra kommuner. Västerås brukar jämföras mot de så kallade R9-kommunerna vilket omfattar större mellansvenska kommuner men även riket som helhet.



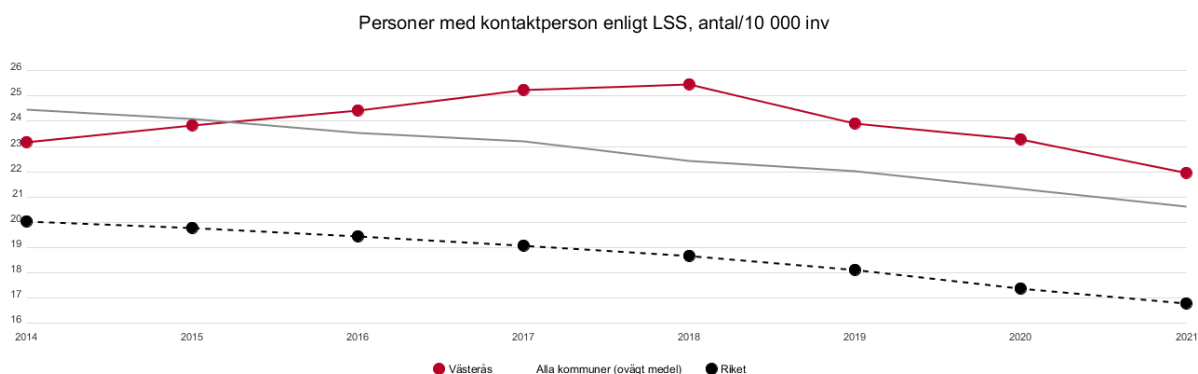
#### *Kontaktperson LSS - statistik*

I förhållande till antalet invånare har Västerås fler personer med insatsen kontaktperson enligt LSS än genomsnittet för riket. Även i jämförelse med kommunerna inom resultatnätverket R9 som består av 9 större mellansvenska kommuner har Västerås fler med insatsen även om det

varierar mycket mellan de olika kommunerna. Örebro hade till exempel 441 personer med insatsen 2021 medan Linköping som är större sett till antalet invånare hade 168. Jämförande statistik för 2022 är inte tillgänglig ännu.

Personer med kontaktperson enligt LSS, antal	Antal / 10 000 invånare				
	2020	2021	Förändring %	2020	2021
Eskilstuna	260	224	-14%	24	21
Gävle	336	329	-2%	33	32
Jönköping	230	213	-7%	16	15
Linköping	182	168	-8%	11	10
Norrköping	253	213	-16%	18	15
Södertälje	159	161	1%	16	16
Uppsala	405	386	-5%	17	16
Västerås	362	344	-5%	23	22
Örebro	481	441	-8%	31	28

I genomsnitt minskade antalet personer med ett verkställt beslut om kontaktperson enligt LSS den 1 oktober med 7 procent mellan år 2020 och 2021 bland R9-kommunerna. I Västerås minskade antalet med 5 procent. Insatsen har haft en minskande trend de senaste åren både i Västerås och i riket som helhet.



### Ledsagarservice LSS - statistik

När det gäller ledsagarservice hade Västerås 2021 något fler som var beviljade insatsen än genomsnittet för kommunerna i resultatnätverket R9 men färre än genomsnittet för hela landet. Liksom kontaktperson har insatsen en minskande trend nationellt sett och minskade bland de flesta R9-kommunerna mellan åren 2020 och 2021. Även här är det stora variationer mellan kommunerna hur många som är beviljade insatsen.

Personer med ledsagarservice enligt LSS, antal				Antal / 10 000 invånare	
	2020	2021	Förändring %	2020	2021
Eskilstuna	13	12	-8%	1	1
Gävle	18	16	-11%	2	2
Jönköping	61	47	-23%	4	3
Linköping	50	48	-4%	3	3
Norrköping	57	60	5%	4	4
Södertälje	57	43	-25%	6	4
Uppsala	233	230	-1%	10	10
Västerås	100	83	-17%	6	5
Örebro	243	216	-11%	16	14

Statistiken för 2022 är inte publicerad än för jämförelser mellan kommuner men i Västerås ökade antalet med insatsen från 83 personer 1 oktober 2021 till 91 personer 1 oktober 2022.

#### *Personlig assistans LSS - statistik*

Västerås har färre med beslut om personlig assistans enligt LSS än genomsnittet för riket. Bland R9-kommunerna var Västerås den kommun som hade lägst antal beslut i förhållande till antalet invånare. När det gäller antalet beslut om assistansersättning (SFB) från Försäkringskassan hade Västerås ungefär lika många som genomsnittet för riket.

Liksom de övriga insatserna är de skillnader mellan de olika kommunerna när det gäller hur många som är beviljade insatsen. Örebro som sett till antalet invånare är en ungefär lika stor stad som Västerås hade till exempel nästan dubbelt så många som var beviljade personlig assistans enligt LSS. När det gäller antalet personer som hade beslut från Försäkringskassan var det ungefär lika många i Örebro och Västerås.

Personer med personlig assistans enligt LSS, antal				Antal / 10 000 invånare	
	2020	2021	Förändring %	2020	2021
Eskilstuna	79	71	-10%	7	7
Gävle	49	47	-4%	5	5
Jönköping	98	95	-3%	7	7
Linköping	98	97	-1%	6	6
Norrköping	92	91	-1%	6	6
Södertälje	51	43	-16%	5	4
Uppsala	136	134	-1%	6	6
Västerås	72	60	-17%	5	4
Örebro	114	115	1%	7	7

### Verkställda LSS-insatser den 1 oktober

Tabellen visar verkställda beslut som rapporterats in till Socialstyrelsen. Gynnande beslut som inte var verkställda den 1 oktober ingår inte i redovisningen.

Insats	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personlig assistans	43	52	57	69	72	72	60	59
Ledsagarservice	99	104	103	101	92	100	83	91
Kontaktperson	346	360	379	387	368	362	344	313

### Översyn av riktlinjer

Under rubriken redovisas vad som framkommit i den omvärldsanalys som genomförts kopplat till specifika insatser.

#### *Personlig assistans LSS - riktlinjer*

Nuvarande riktlinjer bygger på formuleringar i lagstiftning, lagens förarbeten samt vägledande rättspraxis. Den 1 januari 2023 trädde ny lagstiftning i kraft gällande insatsen personlig assistans. Förändringen innebär att det finns ett behov att se över riktlinjerna och anpassa dessa utifrån de nya formuleringarna gällande personlig assistans. Det kommer sannolikt även att utvecklas ny rättspraxis under året med anledning av lagförändringen där skrivelser i riktlinjen behöver anpassas för att motsvara högsta förvaltningsdomstolens avgöranden.

#### *Ledsagarservice LSS - riktlinjer*

Formuleringarna i dagens riktlinjer bygger på lagstiftning, lagens förarbeten och rättstillämpning. Den omvärldsanalys som genomförts visar att flera kommuner saknar riktlinjer gällande ledsagarservice utan hänvisar till att det är rådande rättspraxis som är grunden i den individuella behovsbedömningen. Lika vanligt förekommande är att det finns upprättade riktlinjer men att dessa utgår från lagstiftning, lagens förarbeten och rättspraxis. Det finns kommuner som har frågan om översyn av riktlinjerna på sin agenda men har uttalat att man vill avvakta den nationella översyn som nu genomförs av Socialstyrelsen på regeringens uppdrag. Två kommuner i Sverige har eller har via projekt prövat vad som kallas fri ledsagarservice. Det handlar om Laholm och Jönköping. I Jönköpings kommun avslutades det ettåriga projektet 2018. I Laholms kommun fortgår fri ledsagning. Det kan kort beskrivas som att den enskilde har ett rambeslut som anger insatsen omfattning men att den enskilde har ett handlingsutrymme att använda den beslutade insatsen inom den angivna ramen. Nämnden har tidigare tagit del av rapporter kring fri ledsagarservice i ärende NF 2017/00139 samt NF 2022/00357.

I Stockholm stads riktlinjer för ledsagarservice framgår att det görs en individuell behovsbedömning och ett beslut fattas om insatsen omfattning i timmar per månad. Dessa timmar kan fördelas hur den enskilde vill under en tremånadersperiod. Om inte alla timmar används en månad flyttas de automatiskt över till nästa månad. När en tremånadersperiod är slut påbörjas nästa period. Inga timmar flyttas över till nästkommande period. Detta gäller för ledsagarservice både enligt LSS och Sol. Detta är givetvis en möjlighet att utreda vidare om nämnden ger förvaltningen ett sådant uppdrag.

### *Kontaktperson LSS - riktlinjer*

När det gäller insatsen kontaktperson enligt LSS så visar omvärldsbevakningen att insatsen haft en minskande trend under flera år. Den rättspraxis som utvecklats under senare år har förtydligt innebörden i begreppet ”socialt isolerad” som en fortsättning för rätten till insats. Av nämndens riktlinjer framgår att insatsen ska förebygga isolering.

### *Ledsagarservice Sol - riktlinjer*

Omvärldsbevakningen visar att riktlinjerna för insatsen till stora delar överensstämmer med övriga kommuner som kontaktats. Rättspraxis utgör alltid en del av riktlinjen. Skillnader som påvisats är att bland annat Stockholms stad har avgiftsfri ledsagarservice. Stockholm har även en flexibilitet i att kunna flytta över timmar under en tremånadersperiod. En annan skillnad som påvisats är att vissa kommuner har ledsagarservice som en egen fristående insats medan det i andra kommuner kan ingå som en del i en annan insats.

För närvarande pågår ett utredningsarbete om möjlighet till och förutsättningar för avgiftsfri ledsagning. Denna utredning kommer inte att beröras närmare här utan hänvisas till ärende NF 2022/00356.

### **Socialstyrelsens pågående översyn**

Socialstyrelsen har flera pågående uppdrag som handlar om stöd till personer med funktionsnedsättning.

- ”insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning – lägesrapport 2023”.
- Regeringsuppdrag att kartlägga och analysera insatsen ledsagning enligt LSS och SoL.
- Regeringsuppdrag om systematisk uppföljning av funktionshinderpolitiken

På Socialstyrelsens begäran har förvaltningen skickat antagna riktlinjer för biståndshandläggning enligt SoL och LSS. Vidare har en enkät skickats in kring frågor om insatser enligt LSS och biståndenligt SoL. Enkätens första del var generell medan den andra delen specifikt handlade om ledsagarservice.

### **Handläggning av ärenden**

Grunden för myndighetsutövning och handläggning av ärenden är den så kallade officialprincipen. Den innebär att ett ärende ska hanteras så snabbt, enkelt och konstandseffekt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. En utredning ska inte pågå längre än nödvändigt.

Handläggningen utgår alltid ifrån en individuell behovsbedömning. Som stöd i handläggningen har biståndshandläggaren en teamledare som kan vägleda. Att kontinuerligt hålla sig uppdaterad på vägledande rättsfall är en del i det arbetet. Alla medarbetares tillgång till JP socialnets rättsdatabas. En annan viktig del är att kartlägga och analysera enhetens egna domar. Det finns tillgång till stadsjurist för vägledning i frågor. Utifrån rättstillämpningen är det av vikt att beslut överklagas och att även förvaltningsdomstolarnas domar överklagas till högre instans. Det är på så sätt rättspraxis utvecklats.



### **Delegationsbeslut**

En delegationsordning är en lista över vem eller vilka som har rätt att fatta beslut i någon annans ställe. Det innebär att nämnden för personer med funktionsnedsättning delegerat till arbetsutskott och tjänstemän utifrån olika funktioner att fatta beslut i nämnden ställe. I dem beslut som nämnden delegerat till biståndsenheterna framgår alltid att beslutet är fattat på delegation av nämnden med hänvisning till rätt punkt i delegationsordningen. Uppföljning av detta kommer att ingå i egenkontrollarbetet 2023.

### **Språk och begrepp i riktlinjen**

En fråga som diskuterats under pågående utredningsarbete är språk och olika begrepp i styrdokumentet. Ett exempel på detta hur en funktionsnedsättning kan benämnas i skriven text. I tidigare omsorgslagen användes begreppet psykisk utvecklingsstörning. När LSS infördes var diagnosen utvecklingsstörning benämningen för att omfattas av den första personkretsen. Idag 30 år senare har den inte förändrats utan beskrivningen av personkretsarna är exakt den samma. I dagligt tal används ofta begreppet intellektuell funktionsnedsättning istället för utvecklingsstörning. Det kan givetvis verka förvirrande att använda olika begrepp. Även om det finns svårigheter utifrån att vissa begrepp har en direkt koppling till lagstiftningen och citeras, är det viktigt att se över språket i styrdokumentet som helhet. Att klarspråksanpassa text ligger i linje med biståndsenheternas utvecklingsarbete enligt verksamhetsplanen. I sammanhanget kan där även nämnas satsningarna på utbildning i AKK som pågår. Viktigt att involvera kommunikationsenheten i det fortsatta utvecklingsarbetet.

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis har denna översyn genomförts genom att granska andra kommuners riktlinjer på hemsidor där 25 kommer även kontaktats och riktlinjer inhämtats. Utifrån insatsen ledsagarservice har dialog kring förekomst av riktlinjer specifikt förts med de synskadades riksförbund och nätverket för socialt ansvariga socionomer/samordnare.

När det gäller riktlinjer för insatser enligt LSS har inte alla kommuner sådana. Dessa kommuner hänvisar till att handläggningen utgår från lagstiftningen och rättspraxis. Kommuner som har upprättade riktlinjer har dessa riktlinjer upprättade utifrån lagstiftning och rådande rättspraxis. Utifrån att det råder en enhetlig syn kring att det är lagstiftning och rådande rättspraxis som styr rätten till insatser enligt LSS. En rimlig frågeställning är då vilken funktion riktlinjen fyller.

När det gäller Stockholm stad och Laholms kommun har dessa olika varianter kring hur insatsen ledsagarservice mera flexibelt kan användas över tid. Kommunerna har olika varianter av avräkningsperioder. Det är en fråga som inte styrs av lagstiftning eller rättspraxis utan av en beslutad riktlinje. Utifrån att det trädde ny lagstiftning i kraft vid årsskiftet gällande insatsen personlig assistans enligt LSS finns ett behov av att se över skrivningarna i riktlinjen och anpassa dess utifrån den nya lagtexten.

Det är av vikt att följa händelseutvecklingen av Socialstyrelsens regeringsuppdrag om översyn av riktlinjer med särskilt fokus på insatserna ledsagarservice enligt LSS och Sol.

När det gäller fortlöpande översyn av riktlinjen är ett arbetssätt med årlig översyn något som förordas. Att en översyn av riktlinjer finns med i årshjulet över strategiska dokument. Översynen kan i vissa fall komma fram till att det inte behövs någon revidering eller redaktionell förändring. Vid behov kan givetvis en revidering göras på förekommen anledning, exempelvis efter en lagförändring eller att högsta förvaltningsdomstolen (HFD) fattat beslut som ändrar rättspraxis.

Att språket ses över i riktlinjer men även andra strategiska dokument. Även om det finns svårigheter kring att ändra språket och benämningar i direkta hänvisningar eller citat så innebär det inte att andra delar inte kan ses över. Det pågår ett arbete med att se över riktlinjer enligt Sol. Dessa delar berörs inte närmare i denna utredning.