

# **Kommunala riktlinjer för LSS-insatser**

## **– en uppföljning**

Ola Segnestam Larsson och Magnus Tideman



ARBETSRAPPORTSERIE NR 105

**Kommunala riktlinjer för LSS-insatser**  
**– en uppföljning**

Ola Segnestam Larsson och Magnus Tideman

Marie Cederschiöld högskola  
Stockholm, Mars 2023



# Sammanfattning

Denna studie är en uppföljning av rapporten ”Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?” (Länsstyrelserna, 2007). På uppdrag av regeringen granskade länsstyrelserna kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I denna studie har vi genomfört en likartad analys 18 år senare. Syftet har varit att undersöka eventuella förändringar över tid i antal kommuner med riktlinjer och antal begränsningar per insats.

Vi började med att fråga landets samtliga 290 kommuner om de har riktlinjer. Av de 160 kommuner som deltog i studien har 65% av kommunerna svarat att de har riktlinjer och 33% av kommunerna att de planerar att ta fram riktlinjer. Detta kan jämföras med granskningen med data från år 2006 som visade att 44% av kommunerna hade riktlinjer och att 39% planerade att ta fram riktlinjer. Antalet kommuner med riktlinjer för bedömning av LSS-insatser har med andra ord ökat över tid.

Därefter inriktade vi studien på en analys av om kommunernas riktlinjer inkluderar rekommendationer som är begränsande för enskilda personers rättigheter. Till exempel har vi 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. Vi 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 egenskaper att göra.

I likhet med granskningen med data från år 2006 ser vi att det i nästan alla riktlinjer finns 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 flertalet insatser. Endast 6% av kommuners riktlinjer är helt fria från begränsningar i jämförelse med 10% år 2006. Trots att antalet begränsningar verkar vara relativt oförändrade över tid, visar vår studie att karaktären på begränsningarna har ändrats över tid. Till exempel fanns det fler begränsningar år 2006 i relation till tid medan dagens riktlinjer har fler begränsningar i relation till personens ålder och sociala nätverk. Vissa insatser, som ledsagning och kontaktperson, har relativt sett fler begränsningar nu jämfört med 2006 medan begränsningar när det gäller boendeinsatser relativt sett minskat.

Avslutningsvis har vi analyserat om antalet riktlinjer och begränsningar samvarierar med kommunstorlek och en indikator för brukarinflytande. Analysen visar att det saknas samvariation mellan dessa variabler. Det behövs därmed ytterligare studier av vad som skulle kunna förklara förekomsten av riktlinjer och antalet begränsningar, men även forskning om hur riktlinjerna appliceras i praktiken av handläggare i respektive kommun.

Rapporten inleds med en kort diskussion om studiens resultat.



# Innehåll

SAMMANFATTNING	5
DISKUSSION OM STUDIENS RESULTAT	9
METOD OCH MATERIAL	12
RIKTLINJER OCH BEGRÄNSNINGAR ÖVER TID	13
Antalet kommuner med riktlinjer ökar över tid	13
De flesta riktlinjer har reviderats eller antagits de senaste åren	14
Färre kommuner planerar att anta riktlinjer	14
Antalet begränsningar varierar	15
Kommentarer från kommunerna	15
ALLMÄNNA BEGRÄNSNINGAR	16
Andel kommuner med tidsbegränsade beslut per insats minskar	16
Begränsningar i omfattning	17
Begränsningar i geografiskt område	17
Begränsningar i rätten till andra insatser	18
Åldersbegränsningar	19
Kostnader som begränsar	19
BEGRÄNSNINGAR: INSATS FÖR INSATS	21
Rådgivning och annat personligt stöd	21
Personlig assistans	21
Ledsagarservice	22
Kontaktperson	23
Avlösarservice i hemmet	24
Korttidsvistelse utanför hemmet	25
Korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år	26
Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga	27
Bostad med särskild service för vuxna eller särskilt anpassad bostad	28
Daglig verksamhet	29
JÄMFÖRELSER MELLAN 2006 OCH 2022	30
Summa antal begränsningar	30
Typ av begränsningar	31
VAD FÖRKLARAR FÖREKOMST OCH ANTAL - STATISTISK ANALYS	32
REFERENSER	33





# Diskussion om studiens resultat

Sett i ett längre perspektiv har det skett betydande förbättringar inom funktionshinderområdet de senaste 50 åren. En milstolpe i den utvecklingen var när Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft 1994. LSS innebar att en särskild rättighetslagstiftning gav personer med funktionsnedsättning särskilda rättigheter utöver de som tillkommer alla medborgare via till exempel Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen. Syftet med LSS är att ”främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet” samt ”möjlighet att leva som andra” (5§). Målet med insatserna är ”goda levnadsvillkor” (7§) och de ska ”anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv” (7§). Paragraf 6 anger att ”Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges”.

10 olika individuella insatser definieras i lagstiftningen och kommunerna är ansvariga för verkställigheten<sup>1</sup>. Det innebär att det är på kommunal nivå som besluten om att bevilja, eller avslå, enskildas ansökningar om LSS-insatser fattas och det är kommunerna som ansvarar för att beviljade beslut verkställs.

All lagtillämpning innehåller inslag av tolkning och för att tolka lagstiftningen finns förarbetena som mer utförligt beskriver de avvägningar och bedömningar som låg till grund för lagstiftningens innehåll och utformning. Dessutom provas lagtolkningar genom att beslut överklagas till domstol och de prejudicerande domarna vägleder det fortsatta beslutsfattandet.

Beslutsfattande om insatser ska ske utifrån vad som är målsättningen med lagen. När det gäller LSS har kommunerna som ansvariga myndigheter för att verkställa LSS-insatser alltid ett handlingsutrymme som inte kan detaljstyras. Det är bra och friheten bör användas till att göra en helhetsbedömning av personens situation för att kunna bedöma hur målen med lagstiftningen ska uppfyllas i den enskildes fall.

Kommunala riktlinjer kan fungera på olika sätt. De kan främja och stödja att handläggare gör individuella bedömningar, de kan ses som icke-tvingande rekommendationer eller som vägledning, men de kan också fungera som tvingande direktiv och begränsa handläggarens möjlighet att göra individuella bedömningar.

Interna kommunala dokument som tolkar lagstiftningen och innehåller begränsningar i rättigheter jämfört med lagstiftningen avsikter är problematiska och dessutom inte lagliga. Detta för att de strider mot grundprincipen att bedömningen ska vara individuell. I 7 § i LSS anges att ” Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. *De skall anpassas till mottagarens individuella behov* samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt

---

<sup>1</sup> Kommunerna ansvarar för den absoluta majoriteten av LSS-insatser. Dock har regionerna ofta ansvar för insatserna råd och stöd och Försäkringskassan ansvar för personlig assistans över 20 timmar per vecka. Eventuella riktlinjer som dessa myndigheter kan ha, har inte ingått i denna studie.

liv.” (vår kursivering) När en nationell lagstiftning, i detta fall en särskild rättighetslagstiftning för personer med omfattande behov av samhällets stöd, tillämpas på olika sätt får det konsekvenser för enskildas levnadssituationer. Att handläggare följer interna dokument som är svårtillgängliga gör också att besluten blir oförutsebara. Man kan som sökande inte på förhand veta på vilka grunder man bedöms. I det längre perspektivet kan det leda till att medborgare inte har överblick över och tilltro till systemet.

Rapportens inledande sammanfattning ger vid handen att fler kommuner nu än tidigare har begränsande riktlinjer. Bara 35% av de kommuner som deltog i undersökningen saknar helt lokala riktlinjer. Att begränsningarna ökar är en oroväckande utveckling som dessvärre ligger i linje med den generella utvecklingen med snävare lagtolkning och tillämpning inom det socialpolitiska området (se till exempel Altermark, 2020).

Vissa LSS-insatser är föremål för mer begränsningar än andra och särskilt uppseendeväckande är det att relativt billiga och enkla insatser som ledsagarservice och kontaktperson beläggs med många begränsningar. Det finns exempel på uppenbara inskränkningar, som ligger långt från LSS målsättning om att personer med funktionsnedsättning ska kunna ”leva som andra”. Att bara få utöva sitt fritidsintresse en gång i veckan eller att bara få tillbringa sin tid i närmiljön är exempel på normer och värderingar som ligger i linje med det som Ekensteen (1996) beskrev som ett ”lagom för funktionshindrade tänkande”. Det innebär att vad som anses lagom för ett gott liv för personer med funktionsnedsättning är lägre än vad som är vanligt för andra medborgare.

Genom kommunala riktlinjer som begränsar insatser tidsmässigt, geografiskt och omfattningsmässigt avviker de lokala normerna från den nationellt beslutade rättsliga normen. Att tillämpningen av LSS är decentraliserad och att anpassningar efter individuella förutsättningar och den sociala situationen görs är både nödvändigt och rimligt. Men rättssäkerheten riskerar att bli lidande när kommuner använder interna styrdokument som gör det mycket svårt att förutse vilka beslut som fattas (Erlandsson 2014) och som innebär att personer med samma funktionsnedsättning och samma behov riskerar att få olika beslut.

Det finns skäl att följa utvecklingen och att skaffa mer kunskaper om hur de kommunala riktlinjernas begränsningar används i verkligheten och vilka konsekvenser det får för enskilda personer med funktionsnedsättning och deras vardagsliv.

# Inledning

Denna studie är en uppföljning av rapporten ”Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?” (Länsstyrelserna, 2007). På uppdrag av regeringen granskade länsstyrelserna kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Länsstyrelsernas uppdrag innebar i korthet att ta reda på om riktlinjerna var lagenliga.

Länsstyrelsernas granskning visade att 44% av kommunerna, 128 av totalt 290 kommuner, hade riktlinjer och att 39% planerade att ta fram riktlinjer. Dessutom fanns det i nästan alla riktlinjer bestämmelser eller rekommendationer som var begränsande för de personer som hade rätt till insatserna. Länsstyrelserna såg mycket allvarligt på att så många kommuner i landet hade riktlinjer som inskränkte den lagliga rätten till insatser som personer med funktionshinder har. Vidare kommenterade länsstyrelserna att begränsningarna skiftade från kommun till kommun, att lagstiftningen åsidosattes och regionala skillnader skapades, något som sammantaget ansågs vara ”helt oacceptabelt” (2007: 4).

I denna studie genomförs en likartad analys som den som låg till grund för länsstyrelsernas granskning. Syftet är att undersöka eventuella förändringar över tid i kommunernas riktlinjer mellan data som var insamlade år 2006 och år 2022. Frågor som vi söker att besvara med vår studie inkluderar:

- Hur många kommuner har riktlinjer för bedömning av LSS-insatser?
- Hur många och vilken typ av begränsningar finns det i riktlinjerna?
- Vilka förändringar kan skönjas mellan år 2006 och 2022?
- Vad kan förklara förekomsten av riktlinjer och antalet begränsningar?

Mot bakgrund av den samhälleliga debatten och signaler från såväl funktionshinderorganisationer som forskare är vår hypotes att antalet riktlinjer och begränsningar kommer att ha ökat över tid. Vidare är vi intresserade av vad som skulle kunna förklara förekomsten av riktlinjer och antalet begränsningar. Våra hypoteser är att förekomsten och antalet skulle kunna förklaras av storlek på kommunen och brukarinflytande. Därför testar vi statistiskt om förekomsten av riktlinjer och antalet begränsningar samvarierar med storlek på kommun och en indikator för brukarinflytande.

Studien genomförs av docent Ola Segnestam Larsson och professor Magnus Tideman vid Marie Cederschiöld högskola inom ramen för forskningsprogrammet [MOD: Människovärde och delaktighet – om villkor och rättigheter för personer med funktionsnedsättning](#). Studien finansieras av Autism Sverige.

# Metod och material

Riktlinjerna samlades in via mailkontakt med Sveriges alla 290 kommuner. Kommunerna kontaktades med en förfrågan första gången i juni 2022 och därefter med en påminnelse till de som inte hade svarat i augusti 2022. Vi fick svar från 160 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens om 55%. Av dessa hade 104 kommuner riktlinjer.

Vi gjorde en bortfallsanalys utifrån storlek på kommun och i relation till brukarinflytande. Analysen visar att det saknas betydande skillnader i svarsfrekvens mellan kommungrupper och huruvida enskilda brukares uppfattningar används för att utveckla verksamheten inom kommunen. Sammantaget bedömer vi att det finns en god grund för att generalisera denna studies resultat till landets alla kommuner.

Likt granskningen med data från 2006 har vi analyserat varje kommuns riktlinjer med stöd av ett antal frågor. Frågorna handlar om det finns begränsningar i de LSS-insatser som kommunerna ansvarar för. Återkommande frågor inkluderar om insatsen:

- alltid ska tidsbegränsas
- endast får beviljas i viss omfattning
- endast får ges inom ett visst geografiskt område
- utesluter rätt till andra LSS-insatser

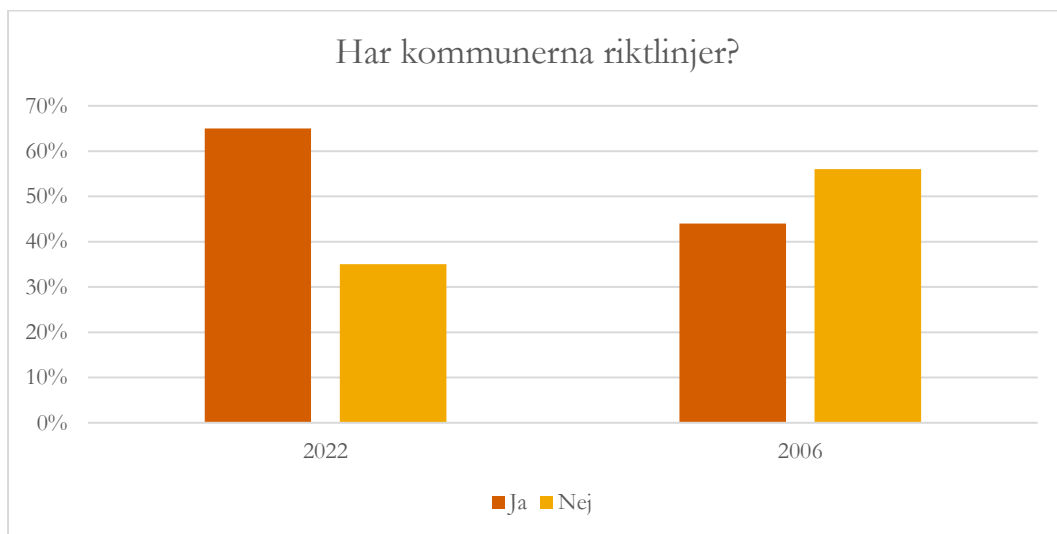
LSS och dess förarbeten har varit utgångspunkt för analysen. Här anges de övergripande målen för verksamheten, den enskildes inflytande och delaktighet, rätten till goda levnadsvillkor samt insatsernas varaktighet och samordning.

I studien jämför vi våra resultat med länsstyrelsernas granskning med data från år 2006. Länsstyrelsens granskning saknar exakt information om svarsfrekvens, men uppger att 128 av kommunerna hade riktlinjer. När det gäller antalet begränsningar redovisas inte alltid exakta siffror. I stället används omskrivningar som ”några”, ”ett tiotal”, ”andra”, ”drygt” och ”cirka”. Vi har då omvandlat dessa till försiktiga uppskattningar samt markerat detta i rapporten. Vidare saknas information om hur de olika grupperna inom länsstyrelserna kodade och analyserade riktlinjerna i detalj. Detta begränsar i viss mån möjligheterna till exakta jämförelser.

För att testa om förekomsten av riktlinjer och antalet begränsningar samvarierar med storlek på kommun och användningen av brukarinflytande för att utveckla kommunens LSS-verksamhet har vi använt sekundära data. Som ramverk för storlek på kommun har vi använt Sveriges kommuner och regioners indelning i kommungrupper efter storlek (2017). Som indikator på brukarinflytande har vi använt data från Socialstyrelsens Öppna jämförelser inom funktionsområdet (2021). Mer specifikt har vi använt svaren på frågan om ”Enskildas uppfattning används till att utveckla verksamheten inom LSS – myndighet”.

# Riktlinjer och begränsningar över tid

## Antalet kommuner med riktlinjer ökar över tid

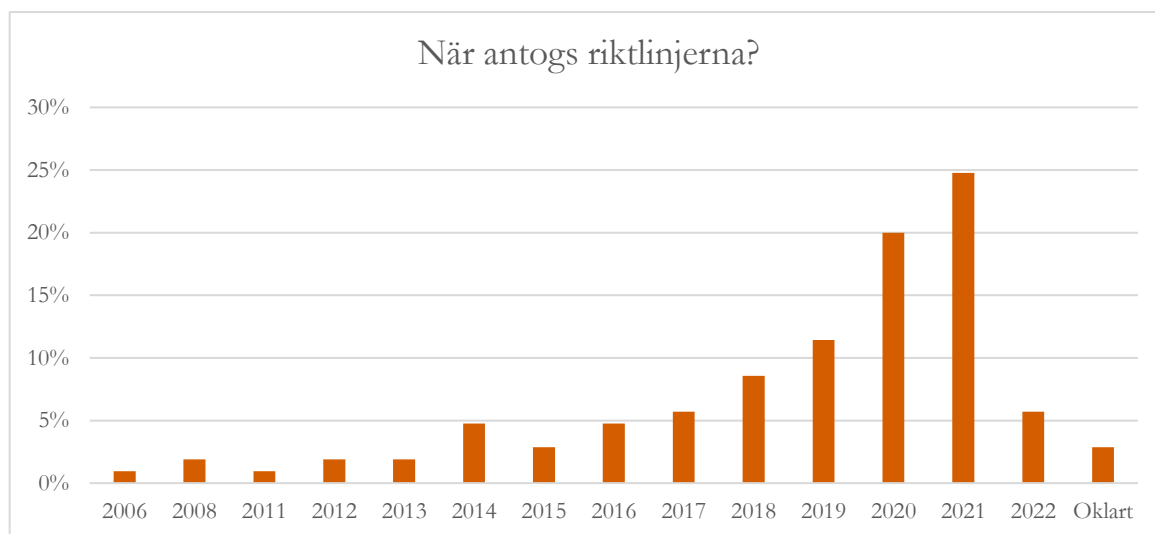


Vi frågade om landets 290 kommuner har antagna riktlinjer för bedömning av LSS-insatser. 65% av respondenterna har svarat att de har sådana riktlinjer. I 5% av kommunerna gäller riktlinjerna endast en eller ett par LSS-insatser. Detta kan jämföras med granskningen från år 2006 som visade att 44% av kommunerna hade riktlinjer och att i 8% av kommunerna gällde riktlinjerna endast en eller ett par LSS-insatser.

Det finns ingen statistiskt säkerställd samvariation mellan antalet riktlinjer och kommunstorlek eller brukarinflytande.

Utöver skriftliga riktlinjer kan det finnas mer eller mindre uttalad praxis som handläggarna i respektive kommun följer. Likt granskningen från 2006 har denna studie inte omfattat sådan lokal praxis och vi kan därför inte uttala oss om den är begränsande, eller mer generös, för personerna med funktionsnedsättning. Framtida forskning skulle behöva studera och analysera hur riktlinjerna appliceras i praktiken av handläggare i respektive kommun.

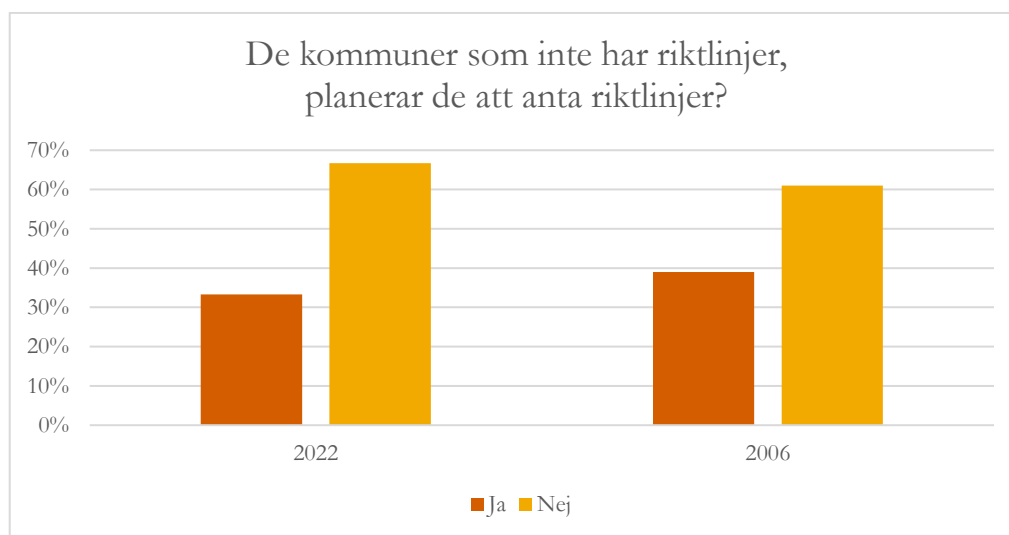
## De flesta riktlinjer har reviderats eller antagits de senaste åren



De flesta riktlinjer har antagits de senaste åren. En jämförelse med länsstyrelsernas granskning från år 2006 är inte möjlig då denna typ av information inte redovisades i rapporten.

Det finns ingen statistiskt säkerställd samvariation mellan när riktlinjerna antogs och kommunstorlek eller brukarinflytande.

## Färre kommuner planerar att anta riktlinjer



Vi frågade de kommuner som inte har riktlinjer om de planerar att anta riktlinjer. 33% av kommunerna planerar att ta fram riktlinjer. Detta kan jämföras med granskningen från år 2006 som visade att 39% av kommunerna planerade att ta fram riktlinjer. Minskningen skulle kunna förklaras med att fler kommuner har riktlinjer år 2022 än år 2006.

Antalet observationer är för få för att vi ska kunna analysera samvariation mellan planer på att anta riktlinjer och kommunstorlek eller brukarinflytande.

## Antalet begränsningar varierar

Innehållet i de antagna riktlinjerna ser olika ut från kommun till kommun, även om det är tydligt att kommunerna inte sällan kopierar och lånar formuleringar av varandra. Vidare finns det 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 flertalet insatser. Endast 6% av kommuners riktlinjer är helt fria från begränsningar i jämförelse med 10% år 2006. I några fall är riktlinjerna omfattande med mycket lagtext och utdrag ur propositionen. I dessa fall är det ibland svårt att skilja ut vad som är utdrag ur lag och förarbeten och vad som är kommunala riktlinjer och tolkningar.

## Kommentarer från kommunerna

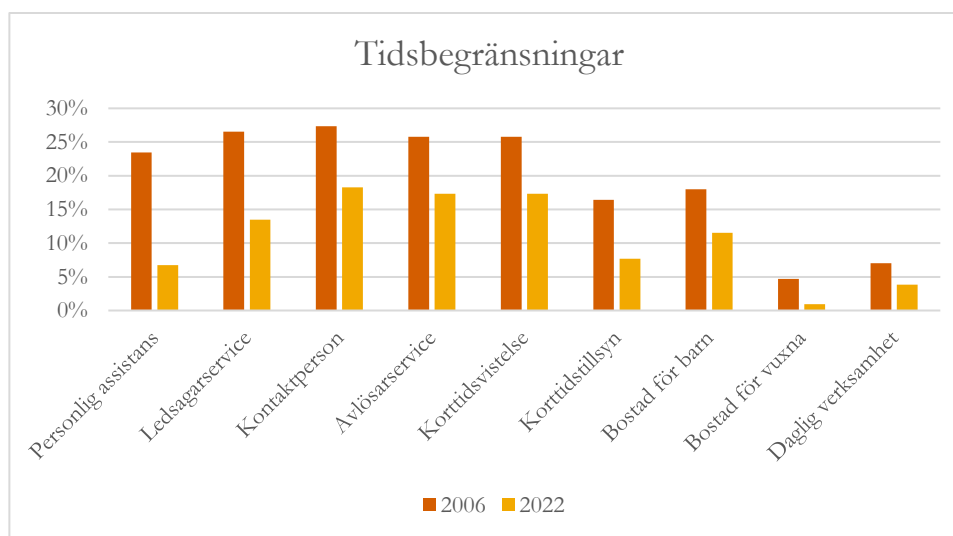
I mailkontakten med kommunerna kommenterar kommunrepresentanterna förekomsten av riktlinjerna. Flera nämner att redan antagna riktlinjer ska revideras framöver. Några förklarar frånvaro av riktlinjer med att de följer lagstiftning. Ett exempel på en sådan kommentar: ”Nej, vi följer lagstiftning och rådande rättspraxis.” Andra representanter är villrådigare:

En diskussion förs om man verkligen skall ha riktlinjer när det gäller LSS-insatser med tanke på lagens tydlighet. Kommunen har fått råd från extern granskare (Kommunlex) att inte använda sig av riktlinjer, men [antagna riktlinjer] gäller fortfarande.

Det finns också någon enstaka kommunrepresentant som nämner att det finns riktlinjer, men att de inte används.

# Allmänna begränsningar

## Andel kommuner med tidsbegränsade beslut per insats minskar

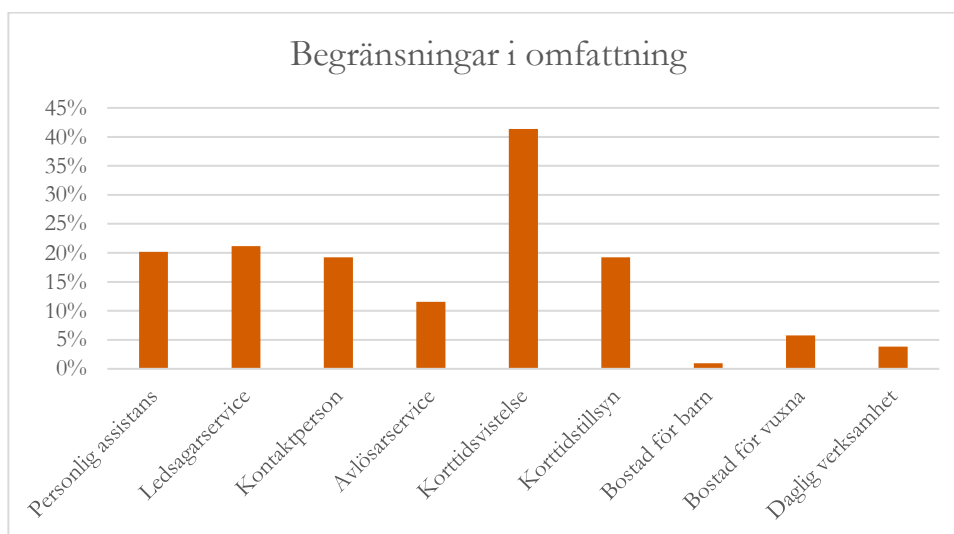


Drygt 15% (18 av 104) av kommunerna med riktlinjer föreslår att beslut alltid ska tidsbegränsas när det gäller insatserna kontaktperson, avlösarservice och/eller korttidsvistelse. Till exempel kan kontaktperson endast beviljas upp till två år, enligt en riktlinje. Ett något mindre antal kommuner med riktlinjer anger att beslut om personlig assistans, ledsagarservice, korttidstillsyn eller bostad med särskild service för barn och ungdom alltid ska tidsbegränsas. Det finns även kommuner med riktlinjer som föreslår att samtliga beslut om daglig verksamhet och bostad med särskild service för vuxna ska tidsbegränsas.

I jämförelse med granskningen från 2006 har andelen riktlinjer med tidsbegränsade förslag till beslut per insats minskat.



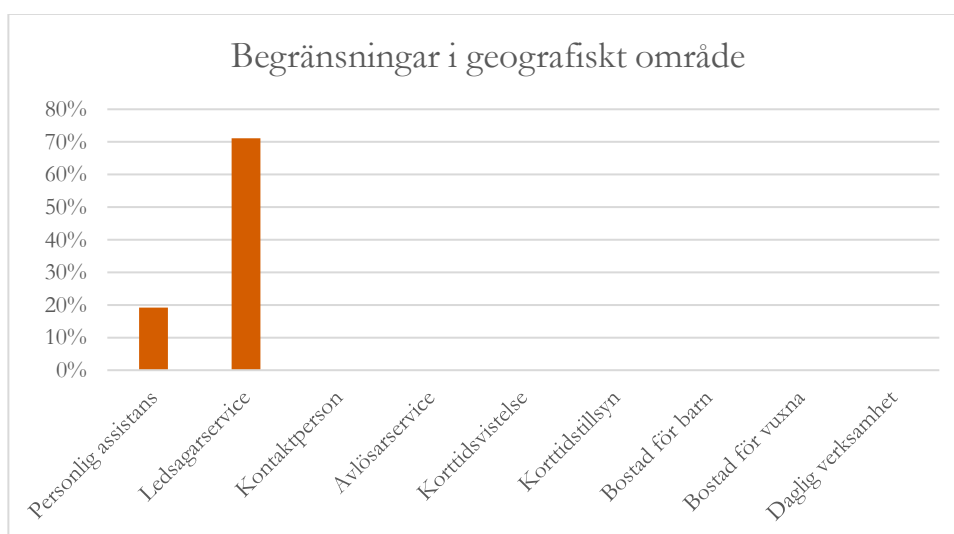
## Begränsningar i omfattning



Drygt 40% (43 av 104) av kommunerna har riktlinjer som rekommenderar begränsningar i omfattningen av korttidsvistelse. Med begränsning i omfattning menas att insatsen endast får beviljas med ett visst antal timmar per vecka, antal tillfällen per månad eller liknande. Till exempel kan en insats beviljas med maximalt sju dygn per månad, enligt en riktlinje. Cirka 20% av kommuner med riktlinjer föreslår begränsningar i omfattning av personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson och korttidsstillsyn. Rekommendationer om begränsningar i omfattning förekommer också i avlösarservice, bostad med särskild service för barn och ungdom, bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet.

I jämförelse med länsstyrelsernas granskning med data insamlade år 2006 är det 20% färre kommuner med riktlinjer som år 2022 begränsar omfattningen för ledsagarservice. Mer precisa jämförelser med granskningen från år 2006 är inte möjliga då tillräcklig information inte redovisades i Länsstyrelsernas rapport.

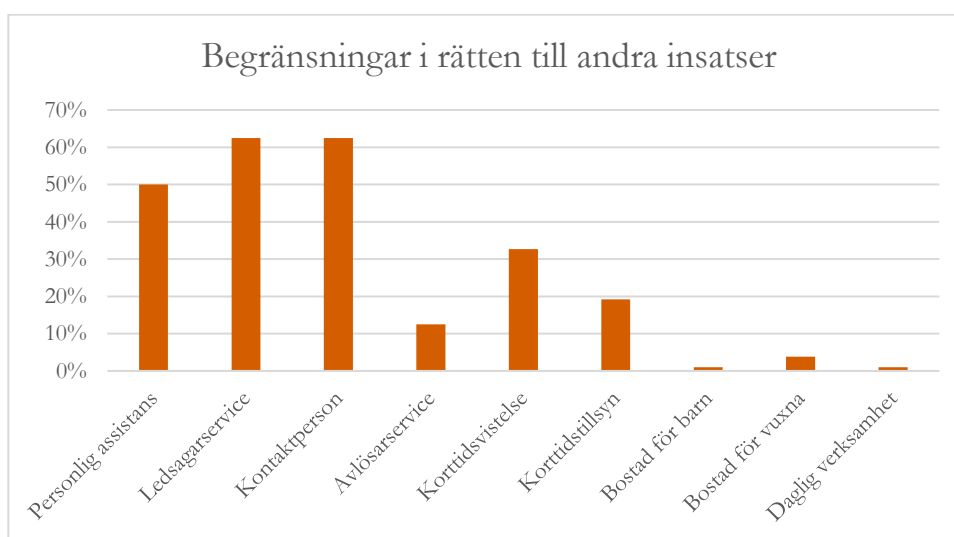
## Begränsningar i geografiskt område



Drygt 70% (74 av 104) av kommunerna med riktlinjer rekommenderar begränsningar i den enskildes möjlighet att använda ledsagarservice utanför ett visst geografiskt område. Till exempel skriver en kommun att ledsagarservice endast utförs i närområden och som mest sex mil utanför kommungränsen. Begränsningar i geografiskt område förekommer också för personlig assistans.

I jämförelse med länsstyrelsernas granskning från 2006 är det 30% fler kommuner med riktlinjer som år 2022 anbefaller begränsningar i omfattningen för ledsagarservice. Mer precisa jämförelser med granskning från år 2006 är inte möjliga då tillräcklig information inte redovisades i rapporten.

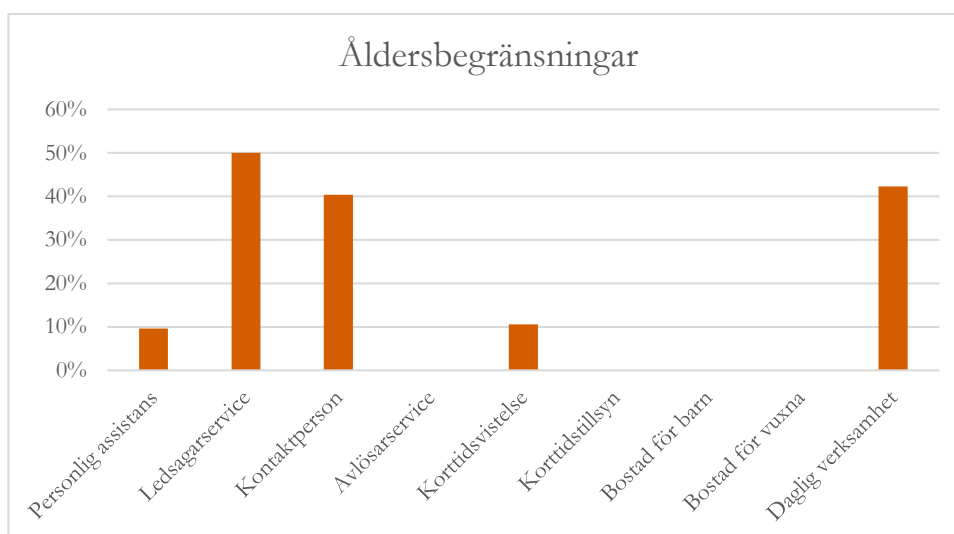
## Begränsningar i rätten till andra insatser



Drygt 60% (65 av 104) av kommunerna har riktlinjer med begränsningar i rätten till andra insatser för ledsagarservice och kontaktperson. Till exempel skriver en kommun att personlig assistans i gruppboende eller daglig verksamhet normalt inte beviljas. 50% av kommuner med riktlinjer rekommenderar begränsningar i rätten till andra insatser för personlig assistans och dryga 30% av kommunerna föreslår begränsningar i rätten till andra insatser för korttidsvistelse. Begränsningar förekommer också för avlösarservice, bostad med särskild service för barn och ungdom, bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet.

I jämförelse med länsstyrelsernas granskning från 2006 bedömer vi det som att betydligt fler kommuner som år 2022 rekommenderar begränsningar i omfattningen i rätten till andra insatser. I länsstyrelsernas rapport används ord som några och enstaka exempel på riktlinjer, men mer precis information saknas i rapporten.

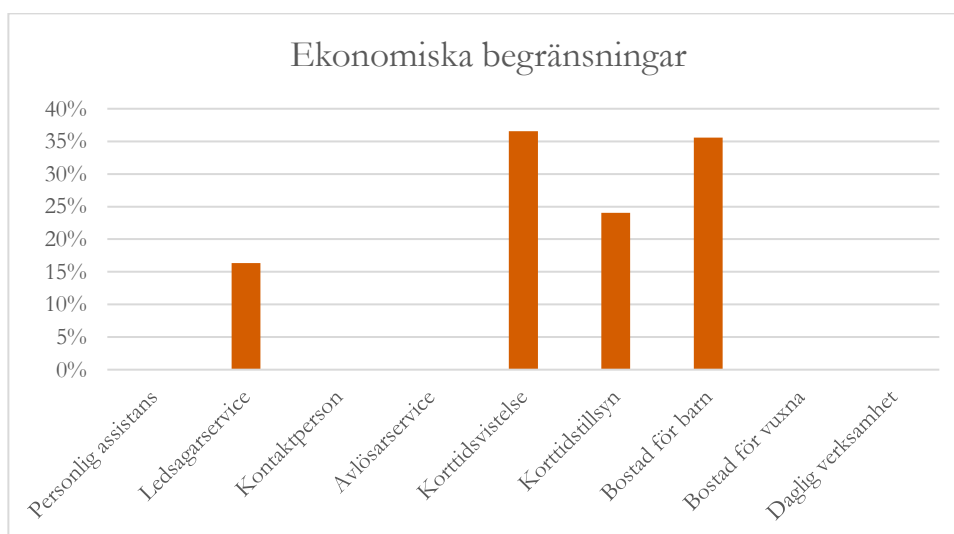
## Åldersbegränsningar



Ett flertal kommuners riktlinjer rekommenderar begränsningar i rätten till insatser med hänvisning till ålder. Hälften av kommunerna har riktlinjer med sådana begränsningar för ledsagarservice. Exempel på sådana begränsningar är att ledsagarservice beviljas först efter 12 eller 15 års ålder. Cirka 40% av kommunerna med riktlinjer föreslår begränsningar i rätten till kontaktperson och daglig verksamhet med hänvisning till ålder. Begränsningar förekommer också för personlig assistans och korttidsvistelse.

Jämförelser med granskningen från år 2006 är inte möjliga då tillräcklig information inte redovisades i rapporten.

## Kostnader som begränsar



Drygt 35% (37 av 104) av kommunerna med riktlinjer anbefaller begränsningar i möjligheten att använda beviljade insatser i relation till avgifter/kostnader förknippade med korttidsvistelse och

bostad med särskild service för barn och ungdom. Till exempel anger en kommun att de tar ut avgifter för kost samt fritids- och kulturella aktiviteter. Knappa 25% av kommunernas riktlinjer rekommenderar begränsningar i insatserna för korttidstillsyn med kostnader och dryga 15% av kommunernas riktlinjer föreslår begränsningar i insatser för ledsagarservice.

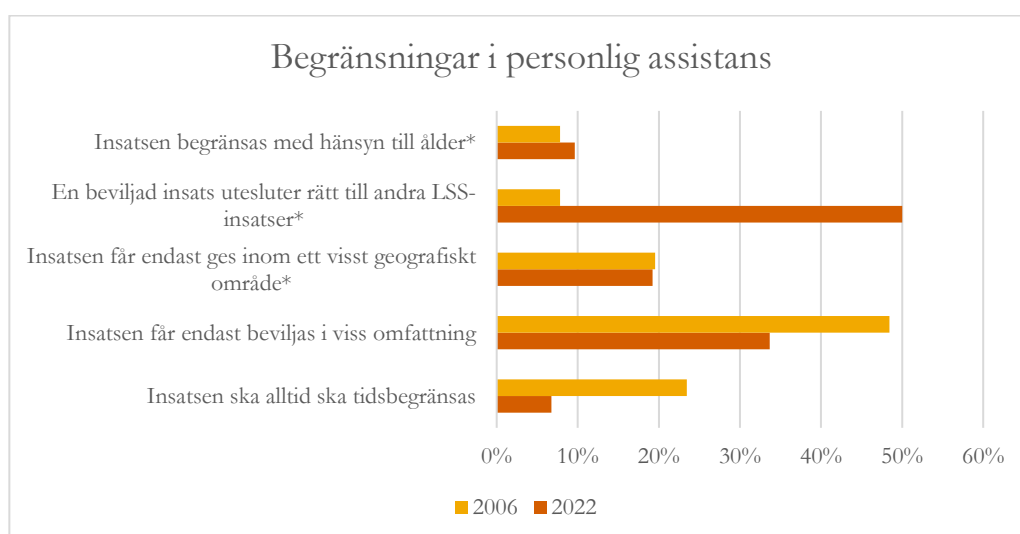
Länsstyrelserna granskade inte kommunernas riktlinjer om kostnader i samband med LSS-insatser, men underströk att ersättningar och omkostnader i samband med LSS-insatser kan medföra begränsningar i möjligheten att använda en beviljad insats. Jämförelser med granskningen från år 2006 är därmed inte möjliga.

# Begränsningar: insats för insats

## Rådgivning och annat personligt stöd

LSS-insatsen rådgivning och annat personligt stöd handläggs normalt inte av kommunerna utan är ett ansvar för regionerna. Det finns några undantag från detta och det finns två exempel på kommunala riktlinjer från undersökningen år 2022 som rekommenderar begränsningar i rätten till insatsen rådgivning och annat personligt stöd. I ett fall begränsas insatsen med hänsyn till ålder, i ett annat fall rör det sig om en tidsbegränsning. Länsstyrelserna granskade inte kommunernas riktlinjer i relation till denna insats.

## Personlig assistans



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

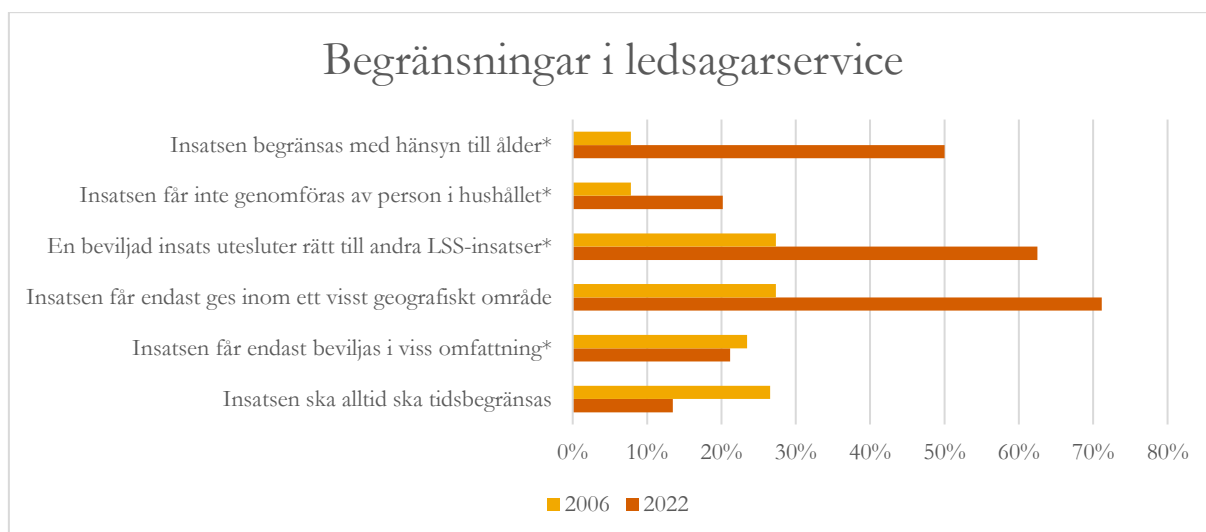
Personlig assistans upp till 20 timmar/vecka är ett kommunalt ansvar enligt gällande lagstiftning. För assistans över 20 timmar/vecka ansvarar Försäkringskassan. Det är fler kommuner med riktlinjer som föreslår begränsningar i rätten till andra insatser för personlig assistans år 2022 (50%). Detta är rejäl ökning från år 2006 (8%). Till exempel beviljar en kommun normalt inte personlig assistans i gruppbostad eller daglig verksamhet, enligt riktlinjen.

Det är däremot färre kommuner med riktlinjer som år 2022 rekommenderar att bevilja personlig assistans endast i viss omfattning (34%) i jämförelse med år 2006 (48%). Till exempel anger en kommun att riktmärket är riktmärket 6 till 7 timmar per vecka för grundläggande behov. Det är

också färre kommuners riktlinjer som år 2022 rekommenderar att personlig assistans alltid ska tidsbegränsas (7%) i jämförelse med år 2006 (23%).

Därutöver föreslår cirka 20% av kommunerna med riktlinjer att den enskildes möjlighet att använda personlig assistans utanför ett visst geografiskt område ska begränsas. Begränsningar i geografiskt område kan exempelvis behandla hur ofta man får resa, hur länge man får vara borta och/eller vart man får resa. Några kommuner har riktlinjer som rekommenderar begränsningar i den enskildes möjlighet till semesterresor i omfattning, i tid och resmål, till exempel en vecka vartannat år och då bara i Norden. Knappa 10 av kommunernas riktlinjer föreslår begränsningar i personlig assistans med hänsyn till ålder. Inga förändringar kan skönjas mellan år 2006 och 2022 för begränsningar i geografiskt område eller med hänsyn till ålder.

## Ledsagarservice



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

Till att börja med är det betydligt fler kommuner med riktlinjer som år 2022 anbefaller begränsningar i den enskildes möjlighet att använda ledsagarservice inom ett visst geografiskt område (71%) i jämförelse med år 2006 (27%). Till exempel skriver en kommun att ledsagarservice endast utförs i närområden och som mest sex mil utanför kommungränsen. Några kommuner anger även hur lång tid personen får vara ute på resa tillsammans med ledsagare.

Det är också fler kommuner som rekommenderar begränsningar i rätten till andra insatser för ledsagarservice år 2022 (63%) i jämförelse med år 2006 (27%). Enligt flera kommuners riktlinjer beviljas exempelvis inte ledsagarservice för personer som har bostad med särskild service.

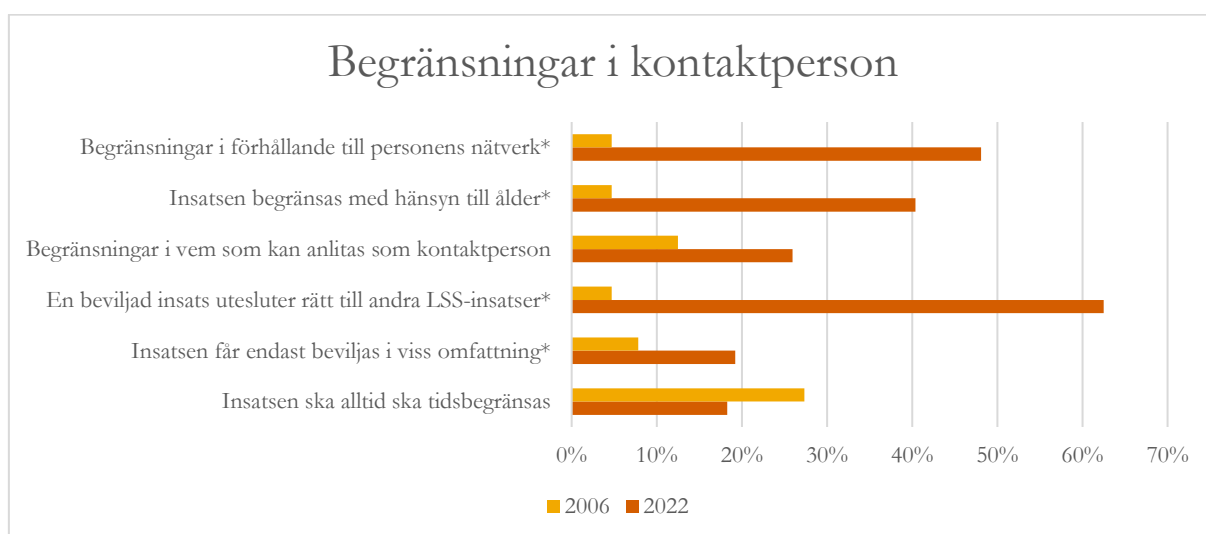
Vidare är det fler kommuner med riktlinjer som år 2022 rekommenderar begränsningar i ledsagarservice med hänsyn till ålder (50%) i jämförelse med år 2006 (8%) och fler kommuners riktlinjer som anger att ledsagarservice inte får genomföras av person inom hushållet år 2022 (20%) i jämförelse med år 2006 (8%). Exempel på åldersbegränsningar är att ledsagarservice beviljas först efter 12 eller 15 års ålder eller att kommuners riktlinjer anger att de i normalfallet

beviljar ett bestämt antal timmar till ungdomar och ett annat antal timmar till vuxna och äldre. Ett exempel på begränsning är också att en ledsagare inte får utgöra någon i hushållsgemenskapen.

Däremot är det färre kommuner med riktlinjer som år 2022 alltid rekommenderar tidsbegränsningar i ledsagarservice (7%) i jämförelse med år 2006 (23%).

Slutligen är det cirka 20% av kommunerna med riktlinjer som rekommenderar att ledsagarservice beviljas endast i viss omfattning. Till exempel får insatsen endast beviljas med ett visst antal timmar per vecka och antal tillfällen per månad samt får endast omfatta korta uppdrag eller liknande. Det är relativt små förändringar mellan år 2006 och 2022 för denna typ av begränsning.

## Kontaktperson



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

Det är betydligt fler kommuner med riktlinjer som rekommenderar begränsningar i rätten till andra insatser för kontaktperson år 2022 (63%). Detta är ökning från år 2006 (5%). Till exempel tar några riktlinjer sin utgångspunkt i personens bostadssituation och anger att kontaktperson i första hand ges till personer i eget boende eller att personer som bor i gruppboende inte alls får kontaktperson.

Det är också fler kommuners riktlinjer som år 2022 rekommenderar begränsningar i insatsen kontaktperson i förhållande till personens nätverk (48%) i jämförelse med år 2006 (5%). Villkor för att bevilja kontaktperson kan till exempel inkludera att kontakt saknas med någon anhörig, jämnårig eller med arbetskamrater i den dagliga verksamheten.

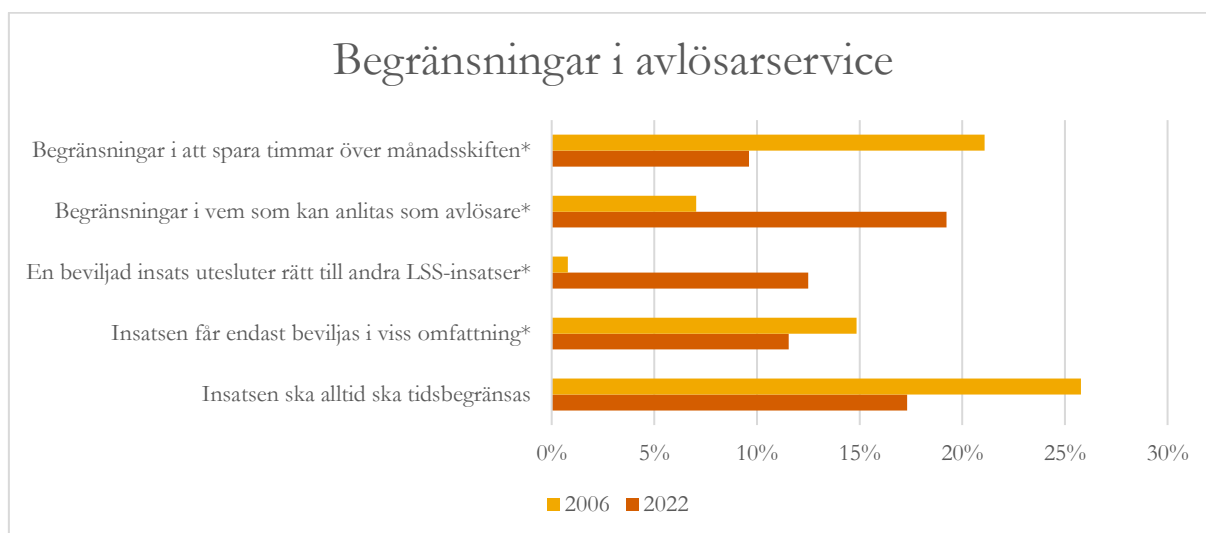
Det är fler kommuner med riktlinjer som föreslår begränsningar i kontaktperson med hänsyn till ålder år 2022 (40%). Detta är ökning från år 2006 (5%). Detta kan handla om att kontaktperson inte ges till barn under 13 år eller att den funktionshindrade ska ha fyllt 15 år för att få rätt till kontaktperson.

Det är också fler kommuner med riktlinjer som har begränsningar i vem som kan anlitas som kontaktperson år 2022 (26%) i jämförelse med år 2006 (13%). En riktlinje anger exempelvis att kontaktperson måste vara någon utanför hushållsgemenskapen eller det befintliga nätverket.

Det är fler kommuners riktlinjer som år 2022 anbefaller att kontaktperson endast beviljas i viss omfattning (19%) i jämförelse med år 2006 (8%). I riktlinjerna finns skrivningar om antalet gånger per månad som telefonkontakt eller träffar ska ske.

Slutligen är det färre kommuner med riktlinjer som år 2022 alltid rekommenderar att beslutet kontaktperson (18%) tidsbegränsas i jämförelse med år 2006 (27%). Till exempel kan kontaktperson endast beviljas upp till två år, enligt en riktlinje.

## Avlösarservice i hemmet



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

Det är fler kommuner med riktlinjer som har begränsningar i vem som kan anlitas som avlösare år 2022 (19%) i jämförelse med år 2006 (7%). Till exempel kan riktlinjerna ange att det ska vara någon utanför hushållsgemenskapen eller en person som normalt inte står för omvårdnad och tillsyn av personen.

Det är också betydligt fler kommuners riktlinjer som anger att rätten till andra insatser för avlösare ska begränsas år 2022 (13%). Detta är ökning från år 2006 (1%). En person som är beviljad personlig assistans kan inte samtidigt beviljas avlösning.

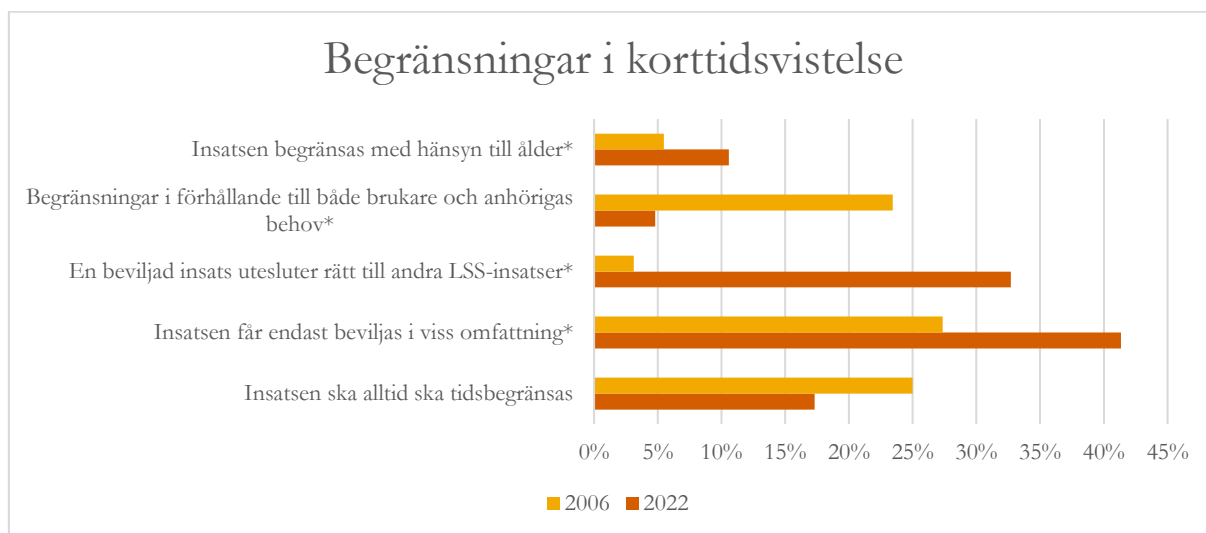
Däremot är det färre begränsningar i att spara timmar över månadsskiften år 2022 (10%) i jämförelse med år 2006 (21%). Det är också färre kommuner som år 2022 rekommenderar att avlösare endast beviljas i viss omfattning (12%) i jämförelse med år 2006 (15%), till exempel 2 dygn per månad eller i normalfallet 4 timmar per vecka.

Slutligen är det färre kommuner med riktlinjer som år 2022 anbefaller att beslutet om kontaktperson (17%) alltid ska begränsas i jämförelse med år 2006 (26%). En kommun skriver till



exempel att avlösare generellt beviljas under en tvåårsperiod och ska därefter följas upp av handläggare.

## Korttidsvistelse utanför hemmet



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

Det är fler kommuner med riktlinjer som år 2022 rekommenderar att korttidsvistelse beviljas i viss omfattning (41%) i jämförelse med år 2006 (27%). Det kan handla om en helg per månad eller endast ett läger per år. Några kommuner anger att korttidsvistelse endast kan avse ett begränsat antal vardagar, helgdagar eller lovdagar.

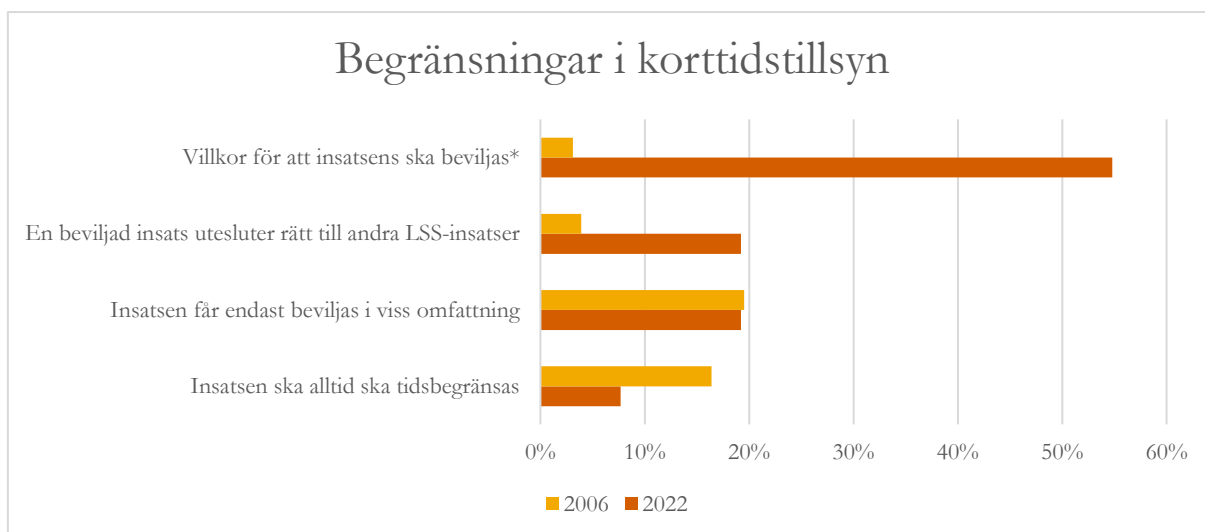
Det är också betydligt fler kommuners riktlinjer som anger att rätten till andra insatser för korttidsvistelse ska begränsas år 2022 (33%). Detta är ökning från år 2006 (3%). Till exempel skriver en kommun att korttidsvistelse avslutas när en person flyttar till bostad med särskild service.

Vidare är det fler kommuner med riktlinjer som rekommenderar att korttidsvistelse med hänsyn till ålder begränsas år 2022 (11%). Detta är ökning från år 2006 (5%). Till exempel kan riktlinjer ange att korttidsvistelse i stödfamilj vanligen upphör i samband med 18-årsdagen och att andra insatser ska erbjudas i stället. Det finns också kommuner som har undantagit rätten till korttidsvistelse enligt LSS för små barn.

Däremot är det färre begränsningar i förhållande till både brukare och anhörigas behov år 2022 (5%) i jämförelse med år 2006 (23%). En kommun skriver att behovsbedömningen ska beakta den enskildes behov av miljöombyte och rekreation och anhörigas behov av avlösning.

Slutligen är det färre kommuners riktlinjer som år 2022 anger att beslutet för korttidsvistelse alltid ska tidsbegränsas (17%) i jämförelse med år 2006 (25%). Till exempel kan riktlinjer ange att beslutet ska tidsbegränsas till max två år samt att beslutet ska följas upp årligen.

## Korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

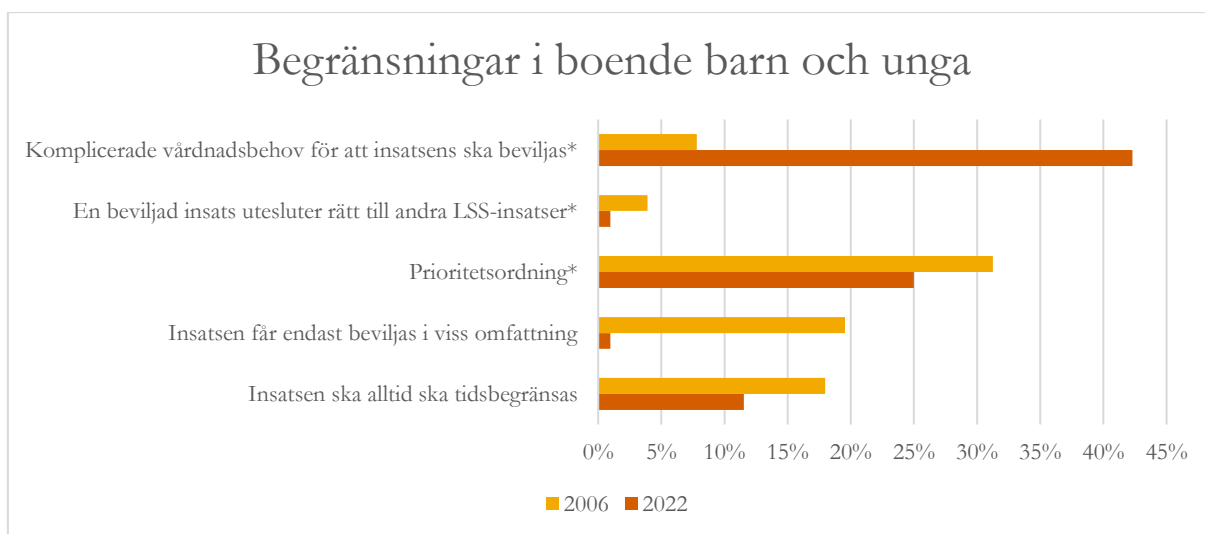
Det är betydligt fler kommuner som har riktlinjer med villkor för att insatsen ska beviljas år 2022 (55%) i jämförelse med år 2006 (3%). Det kan handla om att till att föräldrar ska förvärvsarbeta eller studera.

Det är också fler kommuners riktlinjer som anger att rätten till andra insatser för korttidstillsyn ska begränsas år 2022 (19%), till exempel att insatsen inte går att kombinera med personlig assistans eller bostad med särskild service för barn. Detta är ökning från år 2006 (4%).

Däremot är det färre kommuner med riktlinjer som år 2022 rekommenderar att beslutet för korttidstillsyn alltid tidsbegränsas (8%) i jämförelse med år 2006 (16%). Till exempel skriver en kommun att beslut om korttidstillsyn tidsbegränsas i normalfallet till 1 år och maximalt två år.

Slutligen rekommenderar knappa 20% av kommunerna att insatsen korttidstillsyn endast beviljas i viss omfattning. Det kan handla om 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 lov dagar. Inga förändringar kan skönjas mellan år 2006 och 2022 för begränsningar i omfattning.

## Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

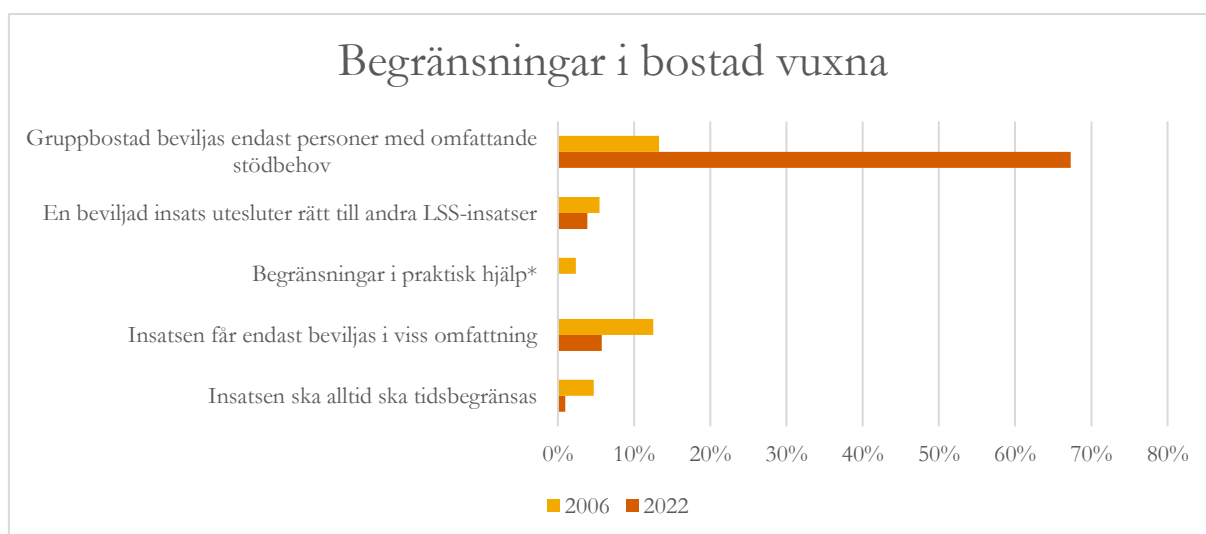
Det är betydligt fler riktlinjer år 2022 (42%) som anger att det ska föreligga komplicerade vårdnadsbehov för att insatsen bostad med särskild service för barn och ungdom ska beviljas än för år 2006 (8%). Till exempel kan skrivningar förekomma om att bostad med särskild service för barn och ungdom är en insats som riktar sig till de barn som har speciellt behov av stöd och ett omfattande omvårdnadsbehov.

Däremot är det färre begränsningar i antalet riktlinjer med prioritetsordningar för insatsen bostad med särskild service för barn och ungdom år 2022 (25%) i jämförelse med år 2006 (31%). Med prioritetsordning menas här att det förekommer att kommuner har en fastställd prioriteringsordning vid bedömning av om insatsen ska beviljas. Till exempel kan riktlinjer ange att familjen i första hand ska stöttas så att det funktionshindrade barnet får leva som andra barn i jämförbar ålder. I andra hand övervägs exempelvis familjehem och i tredje hand bostad med särskild service.

Det är också betydligt färre kommuners riktlinjer som år 2022 anbefaller att bostad med särskild service för barn och ungdom endast beviljas i viss omfattning (1%) i jämförelse med år 2006 (20%). Vidare är det färre kommuner med riktlinjer som år 2022 rekommenderar att beslutet för bostad med särskild service för barn och ungdom alltid tidsbegränsas (12%) i jämförelse med år 2006 (18%). Till exempel kan en kommun skriva att beslutet om insatsen ska tidsbegränsas till 1 – 2 år och förenas med återkallelseförbehåll.

Slutligen är det färre kommuners riktlinjer som anger att rätten till andra insatser för bostad med särskild service för barn och ungdom ska begränsas år 2022 (1%), till exempel korttidstillsyn för skolorn över 12 år. Detta är minskning från år 2006 (4%).

## Bostad med särskild service för vuxna eller särskilt anpassad bostad



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

Det är betydligt fler kommuner med riktlinjer som år 2022 (67%) rekommenderar att bostad med särskild service för vuxna endast beviljas för personer med omfattande stödbehov än år 2006 (13%). Stödbehovet kan då handla om att personerna behöver stöd dygnet runt.

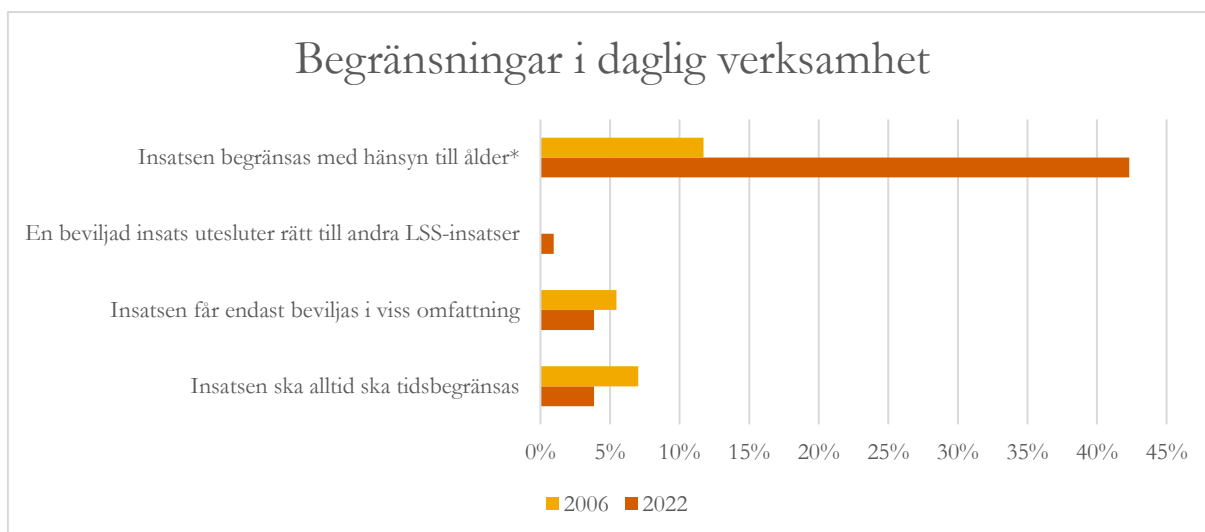
Däremot är det färre kommuners riktlinjer som år 2022 anger att bostad med särskild service för vuxna ska beviljas i viss omfattning (6%) i jämförelse med år 2006 (13%). Det kan handla om begränsningar i tid och omfattning för individuella fritidsaktiviteter. Exempelvis begränsar en kommun den enskildes rätt till semester till 2 dagar per år vid enskild resa.

Det är också färre kommuners riktlinjer som år 2022 rekommenderar att beslutet för bostad med särskild service för vuxna alltid ska tidsbegränsas (1%) i jämförelse med år 2006 (5%). Till exempel skriver en kommun att beslut om bostad med särskild service för vuxna vanligtvis beviljas ett år i taget, men att en individuell bedömning alltid måste göras.

Vidare är det färre kommuner med riktlinjer som rekommenderar att rätten till andra insatser begränsas för personer som har bostad med särskild service för vuxna år 2022 (4%), till exempel ledsagarservice och personlig assistans för aktiviteter utanför bostaden. Detta är minskning från år 2006 (5%).

Därutöver identifierade vi inga begränsningar i relation till praktisk hjälp i bostäder med särskild service för vuxna år 2022 medan granskningen från år 2006 fann ett antal riktlinjer med den typen av begränsningar (2%). Då handlade det om att kommuner hänvisade till hemtjänstens begränsningar för städning, tvätt och inköp.

## Daglig verksamhet



\*Uppskattningar av antal svar för 2006

Det är fler kommuner som år 2022 i sina riktlinjer rekommenderar att daglig verksamhet begränsas med hänsyn till ålder (42%). Detta är ökning från år 2006 (12%). Till exempel skriver fler kommuner att personer som fyllt 65 år inte har rätt till fortsatt daglig verksamhet.

Det är också endast en riktlinje från år 2022 som anger att rätten till daglig verksamhet begränsas i relation till andra LSS-verksamheter (1%). I riktlinjen står det att personer som är beviljade personlig assistans inte har rätt till den insatsen under den tid de vistas på sin dagliga verksamhet.

Däremot är det färre kommuners riktlinjer som år 2022 anbefaller att beslutet för daglig verksamhet alltid ska tidsbegränsas (4%) i jämförelse med år 2006 (7%). En kommun skriver i sin riktlinje att beslut om daglig verksamhet tidsbegränsas i normalfallet till ett och maximalt två år.

Slutligen är det färre kommuner med riktlinjer som år 2022 rekommenderar att daglig verksamhet endast beviljas i viss omfattning (4%) i jämförelse med år 2006 (5%), till exempel att daglig verksamhet bara beviljas mellan 09.00 och 15.00.

# Jämförelser mellan 2006 och 2022

I ett försök till att jämföra granskningen med data från år 2006 har vi sammanställt två tabeller med fokus på summan av relativt fler och typ av begränsningar.

## Summa antal begränsningar

I den första tabellen lyfter vi fram och jämför det relativa antalet begränsningar per insats och år. Till exempel visar vår sammanställning att det fanns relativt fler begränsningar i viss omfattning och tid för personlig assistans år 2006 medan det fanns relativt fler begränsningar i ålder och rätt till andra LSS-insatser för personlig assistans år 2022.

	Summa relativt fler begränsningar 2006 vs 2022	Summa relativt fler begränsningar 2022 vs 2006
Personlig assistans	2	2
Ledsagarservice	2	4
Kontaktperson	1	5
Avlösarservice	3	2
Korttidsvistelse	2	3
Korttidstillsyn	1	2
Boende för barn och unga	4	1
Bostad för vuxna	4	1
Daglig verksamhet	2	2
<b>Totalt</b>	<b>21</b>	<b>22</b>

\*Sammanställningen exkluderar begränsningar som bara bedömts 2022 och då det är relativt lika många begränsningar

Sammantaget visar tabellen ovan att det inte är relativt fler begränsningar år 2022 (22 stycken) än år 2006 (21 stycken). Däremot visar tabellen att det fanns relativt fler begränsningar i vissa insatser. Till exempel fanns det relativt fler begränsningar år 2006 i insatser för avlösarservice, bostad med särskild service för barn och unga samt bostad med särskild service för barn och unga. Det finns också relativt fler begränsningar år 2022 i insatser för ledsagarservice, kontaktperson, korttidsvistelse och korttidstillsyn.

## Typ av begränsningar

I den andra tabellen lyfter vi fram och jämför typ av begränsningar. Till exempel visar sammanställningen att det fanns relativt fler begränsningar i viss omfattning och tid för personlig assistans år 2006 medan det fanns relativt fler begränsningar i ålder och rätt till andra LSS-insatser för personlig assistans år 2022.

	Typ begränsningar vid relativt fler begränsningar 2006 vs 2022	Typ begränsningar vid relativt fler begränsningar 2022 vs 2006
Personlig assistans	Viss omfattning, tidsbegränsning	Utesluter andra LSS, ålder
Ledsagarservice	Viss omfattning, tidsbegränsning	Ålder, ej person i hushållet, utesluter andra LSS, visst område,
Kontaktperson	Tidsbegränsning	Personens nätverk, ålder, vem som kan anlitas, utesluter andra LSS, viss omfattning
Avlösarservice	Ej spara över tid, viss omfattning, tidsbegränsning	Vem som kan anlitas, utesluter andra LSS
Korttidsvistelse	Både brukare och anhörigas behov, tidsbegränsning	Ålder, utesluter andra LSS, viss omfattning
Korttidstillsyn	Tidsbegränsning	Villkor, utesluter andra LSS
Boende för barn och unga	Utesluter andra LSS, prioritetsordning, viss omfattning, tidsbegränsning	Villkor
Bostad för vuxna	Utesluter andra LSS, begränsningar, viss omfattning, tidsbegränsning	Villkor
Daglig verksamhet	Viss omfattning, Tidsbegränsning	Ålder, utesluter andra LSS
<b>Sammantaget</b>	Tidsbegränsning, ej spara över tid, både brukare och anhörigas behov, prioritetsordning	Ålder, ej personer i hushållet/vem som kan anlitas, visst område, personens nätverk, villkor

\*Sammanställningen exkluderar begränsningar som bara bedömts 2022 och då det är relativt lika många begränsningar

Tabellen ovan tyder på att karaktären på begränsningarna har ändrats över tid. Till exempel fanns det fler begränsningar år 2006 i relation till tid, till exempel att insatsen alltid ska tidsbegränsas eller att sparade timmar inte får föras över till nästa månad. Det fanns också begränsningar i relation till brukare och anhörigas behov och prioritetsordning. Dagens riktlinjer har däremot fler begränsningar i relation till personens egenskaper och sociala situation, till exempel när det gäller personens ålder eller nätverk.

# Vad förklarar förekomst och antal - statistisk analys

Utöver att undersöka förändringar över tid av begränsande riktlinjer för LSS-insatser är vi intresserade av vad som skulle kunna förklara förekomsten av riktlinjer och antalet begränsningar. Våra hypoteser är att förekomsten och antalet skulle kunna förklaras av a) storlek på kommun och b) användningen av brukarinflytande för att utveckla LSS-verksamheten. För att testa hypoteserna har vi använt sekundära data. Som ramverk för storlek på kommun har vi använt Sveriges kommuner och regioners indelning i kommungrupper efter storlek (2017). Som indikator på brukarinflytande har vi använt svaren frågan om "Enskildas uppfattning används till att utveckla verksamheten inom LSS – myndighet" från Socialstyrelsens Öppna jämförelser inom funktionsområdet (2021). Med hjälp av programmet SPSS har vi sedan undersökt relationerna mellan antal begränsningar per kommun och insats och kommunstorlek samt brukarinflytande. Våra analyser visar att det saknas korrelation mellan kommunkategori och summa av antal begränsningar för någon av LSS-insatserna samt mellan brukarinflytande och summa av antal begränsningar för någon av LSS-insatserna. Det behövs därmed ytterligare hypoteser och studier av vad som skulle kunna förklara förekomst av riktlinjer i vissa kommuner och antalet begränsningar. Ett uppslag skulle kunna vara att orsaken till förekomsten av riktlinjer är ett resultat av isomorfism mellan kommuner (DiMaggio och Powell, 1983). Det innebär att kommunerna sneglar på och lär av varandra. I analysen i denna studie är det tydligt att kommunerna kopierar och lånar formuleringar av varandra, vilket skulle kunna vara ett av flera tecken på isoformism.



# Referenser

- Altermark, N. (2020). *Avslagsmaskinen: byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Verbal förlag.
- DiMaggio, P, och W.W. Powell. (1983) ”The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. I *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, redigerad av W.W. Powell och P DiMaggio, 63–82. Chicago: University of Chicago Press.
- Ekensteen, V (1996). ”Från objekt till subjekt i sitt eget liv”. I Tideman, M (red) *Funktionsbinder & handikapp*I. Falun: Johansson & Skyttmo Förlag.
- Erlandsson, L. (2014). *Rätt, norm och tillämpning. En studie av normativa mönster vid beslut enligt LSS på tre arenor*. Lund: Lund Studies in Sociology of Law, Lund University.
- Länsstyrelserna (2007) *Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?* Länsstyrelserna
- Socialstyrelsen (2021) *Öppna jämförelser socialtjänst 2021 – Stöd till personer med funktionsnedsättning LSS*.
- Sveriges kommuner och regioner (2017) *Kommungruppsindelning*.



## MARIE CEDERSCHIÖLD HÖGSKOLA ARBETSRAPPORTSERIE | NR 105

Denna studie är en uppföljning av rapporten "Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?" som Länsstyrelserna publicerade 2007. På uppdrag av regeringen granskade länsstyrelserna kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Vi har genomfört en likartad analys 18 år senare. Syftet har varit att undersöka eventuella förändringar över tid i antal kommuner med riktlinjer och antal begränsningar per insats. Begränsningar kan handla tex om en insats endast kan beviljas i en viss omfattning eller bara får ges inom ett visst geografiskt område, att beslut om insatser alltid ska tidsbegränsas, om vissa insatser utesluter rätt till andra insatser eller om det finns begränsningar som har med personernas egenskaper att göra.

Endast 6% av kommuners riktlinjer är helt fria från begränsningar i jämförelse med 10% år 2006. Trots att antalet begränsningar verkar vara relativt oförändrade över tid, visar vår studie att karaktären på begränsningarna har ändrats över tid. Till exempel fanns det fler begränsningar år 2006 i relation till tid medan 2022 års riktlinjer har fler begränsningar i relation till personens ålder och sociala nätverk. Vissa insatser, som ledsagning och kontaktperson, har relativt sett fler begränsningar nu jämfört med 2006 medan begränsningar när det gäller boendeinsatser relativt sett minskat. Det behövs ytterligare studier för att kunna förklara förekomsten av riktlinjer och antalet begränsningar, men även forskning om hur riktlinjerna appliceras i praktiken av handläggare i respektive kommun.

Magnus Tideman är professor i socialt arbete med inriktning funktionshinder vid Institutionen för socialvetenskap, Marie Cederschiöld högskola

Ola Segnestam Larsson är docent och forskare vid Institutionen för civilsamhälle och religion, Marie Cederschiöld högskola