

Åklagarmyndigheten i Västerås

Inläga beträffande åtalsanmälan från Länsstyrelsen i Västerås (Persson. Ola, dnr 701-13642-03)

Bakgrund

Länsstyrelsen i Västerås har den 24 juni 2004 gjort en anmälan till åklagarkammaren i Västerås för prövning av huruvida Ola Persson genom sin verksamhet i Västerås brukarboende för klienter med psykiska problem bedrivit olaglig verksamhet.

Syftet med aktuella lagbestämmelser om HVB-hem är i grunden att tillse att kvaliteten och rättsäkerheten i samhällets insatser för klienten kan garanteras, d v s att han/hon skall må bra och kunna utvecklas utifrån sina egna förutsättningar.

Rättsfrågan - en olaglig verksamhet?

Ola Persson gör gällande att de lagrum som reglerar vilka verksamheter som skall anses som hem för vård eller boende (HVB) är allmänt hållna, rättspraxis från förvaltningsdomstolar saknas och de regionala tillsynsmyndigheter (länsstyrelserna) som skall tillämpa reglerna har sinsemellan en avvikande praxis om var gränsen för tillståndspliktig verksamhet går.

Exempelvis har Länsstyrelsen i Stockholms län den 3 september 2002, dnr 213.02-87024, ansett att en liknande verksamhet i Stockholms län inte varit tillståndspliktig. I denna inläga ges fler exempel på faktiskt förekommande verksamheter runt i landet som inte har ansetts utgöra tillståndspliktig verksamhet, trots en form och ett innehåll som liknar den nu ifrågasatta.

I Södertälje driver ideella organisationen RIA boendeverksamheter för hemlösa. Liknande verksamheter bedrivs av organisationer som t ex Frälsningsarmen och olika kyrkor på många håll i landet. Det är också vanligt med andra stödjande och vårdande inslag i dessa verksamheter.

Samarbete med socialtjänst, personligt stöd, mat och dryck och stödjande myndighetskontakter är vanligt förekommande. Dessa boendeverksamheter är heller inte reglerade som HVB-hem.

Bastakollektivet utanför Nykvarn har sedan mer än tio år tillbaka tagit emot personer med svåra missbruksproblem. Kollektivet bygger på kamratstöd och brukarinflytande. Länsstyrelsen i Stockholm har 1996 beslutat att Basta får verka utan att regleras som HVB-hem med krav på tillstånd. Alec Carlberg - som är en av Bastas grundare - uttrycker följande om varför han anser att Basta inte kan vara en HVB-verksamhet och också om Ola Perssons principiella resonemang:

"För mig är det viktigt att driva frågan om brukare och brukarmakt inom rehabilitering och omsorg, d v s i detta fall inte kring vård och behandling. Jag gör alltid en distinktion - precis som Ola gör - rehabilitering, boende, återerövrandet av sociala erfarenheter, kamratstöd, hjälp till självhjälp mm är en sak och professionell vård och behandling en annan".

Socialstyrelsen - som är central tillsynsmyndighet för socialtjänsten - har så sent som i juni 2004 - tillställt regeringen en skrivelse (2004-06-02, dnr 00-210/04) där man framhållit de beskrivna tolkningsproblemen.

Styrelsen anför bland annat:

"Begreppet hem för vård eller boende är i viss mån otydligt i förhållande till den omfattning

av tillståndsplikten som beskrivs i förarbeten och den definition som finns i socialtjänstförordningen (2001:937)SoF. Socialstyrelsen anser därför att begreppet bör förtydligas..

Arbetet med föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) föranleder således Socialstyrelsen att även uppmärksamma regeringen på nödvändigheten av att gränsen mellan familjehem och HVB samt förutsättningarna att på heltid bedriva familjehemsvård klargörs. Nuvarande ordning riskerar att leda till att kvalificerade familjehem försvinner"

Inte heller de kommuner som anvisat eller placerat klienter i Ola Perssons verksamhet har i sina beslut formulerat sig så att det kan hävdas att de gjort en placering på ett hem för vård eller boende - som är tillståndspliktigt. Uppdragsgivarna har istället uppfattat Ola Perssons verksamhet som antingen ett familjehem för vuxna eller ett brukarstyrt kollektiv. Ingendera av dessa verksamheter är tillståndspliktiga.

Varken uppdragsgivare eller tillsynsmyndigheter har heller funnit anledning att på något sätt rikta kritik mot verksamhetens innehåll. Tvärtom har Ola Persson tidigare från olika håll, bland annat från den centrala tillsynsmyndigheten (Socialstyrelsen), fått en mycket positiv värdering av sitt arbete.

Ola Perssons allmänna inställning är att den nu aktuella tolkningstvisten bör lösas på administrativ väg där de olika länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet och socialdepartementet får undersöka om de kan finna ett gemensamt förhållningssätt i denna tvistiga fråga. Möjligen kan lagstiftningen behöva förtydligas.

Ola Persson bestrider att det skulle finnas ett brottsligt uppsåt från hans sida och hemställer därför om att förundersökning inte inleds.

Länsstyrelsens anmälan

En utredning skall allsidigt, såväl negativt som positivt, belysa samtliga relevanta omständigheter i ett ärende. Ola Persson har uppfattningen att anmälan genomgående beskriver hans verksamhet onödigt negativt.

Det saknas t ex uppgifter om hur de som bor i kollektivet uppfattar sitt boende, trots att det finns samstämmiga uppgifter från de boendes läkare att brukarkollektivet erbjuder optimala möjligheter för de boende att så långt som möjligt leva och ha det som andra människor (socialtjänstlagens målsättning), trots förekomsten av svåra och sammansatta psykiatriska sjukdomstillstånd.

Länsstyrelsen kan inte se någon omständighet som talar för att boendekollektivet har något positivt att erbjuda de boende. Bakgrunden till Länsstyrelsens anmälan är heller inte klagomål från de boende eller från placerande kommuner utan att styrelsen efter en tidningsartikel om Ola Persson och brukarkollektivet ansett att detta borde vara tillståndspliktigt.

Det är oomtvistligt att Ola under många år klarat att ta emot personer i sitt boende som traditionella institutioner inte klarat. Brukarboendet har också täta och regelbundna besök av placeringsansvariga och behandlingsansvariga läkare från de olika kommunerna. Insynen i boendet och i verksamheten är därmed också mycket god.

En viktig förklaring till de goda resultaten är att Ola Persson, som själv har personlig erfarenhet av att drabbas av psykisk sjukdom, sedan många år engagerat byggt upp en välfungerande modell för en brukarstyrd boendeverksamhet, som i alla avseenden, så långt möjligt, präglas av de boendes egna önskemål om hur de vill bo och strukturera sin vardag.

De boende har t ex själva fått bestämma hur de egna rummen och hur också den övriga inre som yttre miljön i övrigt skall utformas.

Utgångspunkten för Ola Perssons arbete är ett starkt engagemang för psykiskt handikappade människor, en djup inlevelse och en stark respekt för varje individs uppfattning av sin situation.

Bemötandet och inlevelsen är grundläggande för arbetet och också förutsättningen för det goda resultat, som många kan vittna om. Utgångspunkten för arbetet och engagemanget är Olas egna upplevelser om hur det är att vara psykiskt sjuk och om vilken miljö som behövs för att trots psykiska problem kunna leva ett människovärdigt liv.

Länsstyrelsen skriver att Ola helt saknar utbildning för sitt arbete. Ola har, som framhållits, under många år arbetat med dessa frågor, hans hustru Emma har dessutom 160 högskolepoäng i beteendevetenskapliga ämnen.

Ola Perssons uppfattning är att brukarkollektivet, som utgår från de boendes villkor, helt skulle slås sönder om formen blev HVB-hem. Det skulle då bli en institution med föreståndare, personal med traditionell vårdutbildning, journalföring och själva grunden i det brukarstyrda skulle försvinna. Kollektivets kvalitet, styrka och goda resultat beror just på att det är de boende själva som bestämmer hur de vill utforma sin boendemiljö.

Verksamheten är primärt en kollektiv boendeform.

Socialstyrelsen utgav 1999 en slutrapport om utvärderingen av 1995 års psykiatireform (1999:1, "Välfärd och valfrihet"). I denna rapport framhålls som ett särskilt bra exempel på psykiatrisk valfrihet det arbete som Ola Persson som särskilt angiven person bedriver (s 195 och framåt).

Socialstyrelsens sammanfattande bedömning lyder:

"Brukarstyrda kamratstödande verksamheter för psykiskt störda har visat sig vara ett gott komplement till mer ordinära verksamheter med en offentlig huvudman. Kamratstödande verksamheter fyller en mycket viktig rehabiliterande funktion för många psykiskt funktionshindrade personer.

De kan därför vara en viktig resurs i lokalsamhället och ett viktigt komplement till psykiatriska och kommunala verksamheter"

Länsstyrelsen har en annan uppfattning än den som Socialstyrelsen redovisat och kan i sin inlägga och i sin hittillsvarande kontakt med Ola inte se något positivt i hans verksamhet. Från första början har det uppstått en konflikt som mycket handlar om en ömsesidig brist på förståelse för olika utgångspunkter. Någon dialog har inte kommit till stånd. Länsstyrelsen bör som myndighet också belysa brukarperspektivet.

Det finns en uppenbar risk för att en grupp utsatta boende nu kan bli av med en trygghet som de byggt upp under många år. De riskerar sitt boende. Flera mår mycket dåligt av den situation som råder. Länsstyrelsens roll att ge råd och skapa kommunikativt goda förutsättningar har hittills inte getts erforderligt utrymme.

Övriga kommentarer till anmälan

Form eller innehåll?

Länsstyrelsen uppfattar att Ola Persson glider mellan olika lagregler om vad brukarboendet

egentligen är för verksamhet, det vill säga kollektiv, boende, familjehem, personligt stöd eller HVB-liknande verksamhet.

De olika beskrivningarna har nog mest sin utgångspunkt i att det för Ola är innehållet runt den enskilde som är det primära, för länsstyrelsen en yttre administrativ form.

Det kan ibland vara svårt att placera in skraddarsydd och personliga insatser i lagrum för en individ samtidigt som det är möjligheten till flexibla och individanpassade lösningar som egentligen är riktig kvalitet.

För Ola Persson är det betydelsefullt att ha tillgång till ett "smörgåsbord" med individuella möjligheter, inte en yttre form. Ett sådant personligt och skraddarsytt bemötande är enligt Ola Perssons uppfattning möjligt inom ramen för ett brukarstyrt kollektivboende eller familjehem, men knappast inom ramen för ett HVB-hem. Det kan konstateras att olika regelsystem och ambitioner kan skapa konflikter mellan olika synsätt.

Ola anser att det i en sådan konflikt är viktigt att klientperspektivet ges ett starkt inflytande. Utifrån socialtjänstlagens förarbeten är begrepp som t ex bemötandefrågor, inlevelse och förmåga till flexibla och skraddarsydd insatser utifrån behoven hos en enskild viktiga, likaledes borde kvalitetsfrågor, enligt Ola Perssons uppfattning, mer ha sin utgångspunkt i enskildas upplevelser av sin situation och upplevelser än i framtagandet av administrativa regelverk, där kvalitetsbegrepp utifrån ett brukarperspektiv lätt kommer till korta.

Missförhållanden eller god brukarkvalitet?

Det är viktigt att framhålla att grunden för länsstyrelsens anmälan inte är att klagomål framkommit, eller att någon brukare klagat. Tvärtom är alla inblandade överens om att boendeformen i nuvarande utformning är optimal utifrån de boendes förutsättningar och behov. Detta framkommer även i flera läkarbedömningar.

Länsstyrelsen utgår från formella kriterier om att boendeformen enligt deras bedömning skulle kräva tillstånd. Att denna uppfattning inte är självklar har redan visats. De omvittnat goda resultaten inom brukarboendet är enligt Olas uppfattning bara möjliga inom ramen för ett brukarstyrt kollektivboende, inte inom ramen för ett HVB-hem.

Boendeformen bygger helt på att brukarnas önskan om hur de vill leva och bo.

Åberopad minnesanteckning

Länsstyrelsen åberopar en så kallad minnesanteckning som någon fört. Det framgår inte vem skribenten är. Ola Persson har heller ingen vetskap om hur denna tillkommit. Länsstyrelsen anger ej heller någon källa. Ola Persson har svårt att förstå anledningen till att i en anmälan referera till en löslig minnesanteckning utan angivande av källa.

Anteckningen vittnar mer om brist på kommunikation än om redovisade sakliga omständigheter i ärendet. Det framförs uppgifter om mediciner och deras hantering. De boende får praktiskt stöd för att mediciner skall tas på tider som bestämts. Detta stöd kan väl närmast jämföras med det stöd en anhörig eller familjemedlem skulle ge om brukaren levde med en anhörig eller i egen familj.

Inom ramen för en HVB-verksamhet finns däremot särskilda rutiner för hur vårdpersonal skall hantera mediciner. Det står även att Ola och hans hustru inte har någon som helst utbildning. Denna uppgift är också felaktig. Se föregående.

Föreläggande från Länsstyrelsen i Sörmland 1995 (Strängnäsmodellen AB)

Länsstyrelsen uppger att Ola Persson 1995 fick ett föreläggande från länsstyrelsen i Sörmland att upphöra med sin dåvarande verksamhet i Strängnäs. Länsstyrelsen i Västerås redogör inte

alls för bakgrunden. Ola Persson hade vid denna tidpunkt åtagit sig ansvarsfulla arbetsuppgifter knutna till Socialstyrelsen och klientorganisationers engagemang i utvecklandet av brukarstyrda boendeformer inom psykiatrin.

Han vistades vid den aktuella tidpunkten på annan ort och hade också låtit annan personal överta ansvaret för den dåvarande verksamheten i Strängnäs. Tyvärr slutade engagemanget med att Olas verksamhet i Strängnäs råkade in i ekonomiskt svåra omständigheter, då bland annat flera personer anställdes utan sanktion från Ola. Ekonomin gick därmed överstyr. Dessutom torde denna händelse inte ha något att göra med den nu aktuella situationen.

Det är däremot utifrån dessa sina erfarenheter i Strängnäs som Ola insåg betydelsen av att inte ha traditionell vårdpersonal i ett brukarstyrt kollektiv då det innebär att brukarinflytandet minskar. De boende kan inte längre själva bestämma och prägla strukturen i ett sådant boende

Länsstyrelsen bedömning är att boendet kräver tillstånd och därmed skall regleras inom ramen för en s k HVB-verksamhet

Länsstyrelsens sammanfattande bedömning är att Ola Perssons nuvarande brukarstyrda verksamhet behöver regleras inom ramen för ett tillstånd från länsstyrelsen. Länsstyrelsen framhåller att kraven för att driva en enskild verksamhet är att denna uppfyller krav på kvalitet och säkerhet.

I dessa begrepp inbegrips att verksamheten har en föreståndare med högskoleutbildning, erfarenhet av liknande verksamhet samt personlig lämplighet. Vidare krävs att övrig personal har den utbildning och erfarenhet samt personlig lämplighet som krävs för att utföra arbetet.

Ola Persson har erfarenhet som tidigare föreståndare för sådan tillståndspliktig verksamhet som länsstyrelsen nu förespråkar. Olas uppfattning är att det inte är möjligt att inom ramen för en sådan reglerad form bedriva ett brukarstyrt kollektivt stödboende.

Med respekt för länsstyrelsens ställningstagande är det inte självklart att uppfattningen om att boendet är tillståndspliktigt, är riktig. Ola Persson bedriver ingen vård och behandling. Han hjälper på en mängd praktiska sätt de boende i deras vardagliga bestyr. Han hjälper till med att skapa praktiskt fungerande rutiner för de boende vad beträffar mathållning, kläder och tvätt etc. Det personliga stödet utgör en viktig del i vardagskontakten med brukarna.

Efter individuell förmåga är det de boende själva som får avgöra i vilken utsträckning de kan utföra de dagliga sysslorna i kollektivboendet. Ola Persson bedriver ingen terapi; han är ingen behandlare. Han skapar praktiska förutsättningar för att de boende skall kunna bo på sätt som i stort sett liknar ett boende i vanlig familjemiljö.

Länsstyrelsen hävdar att det faktum att Ola är heltidssysselsatt med de boendes vardagsbestyr och har sin utkomst genom detta i sig skulle innebära att verksamheten blir tillståndspliktig. Detta är inte alls självklart. Det är t ex vanligt förekommande att olika personligt lämpade personer i kommunerna åtar sig uppdrag som stöd- och kontaktpersoner för utsatta personer i deras boende eller annorledes och också helt har sin utkomst genom sådant arbete. Det innebär att insatserna och stödet bedrivs på heltid men det leder inte alls till att dessa sysslor skulle kräva något tillstånd. Ola Persson har många roller, som familjehem, som stödperson, som chaufför, som arbetsledare, boendestödjare, fixare, personligt stöd, förmedlande länk till olika myndigheter.

Inga av dessa roller kräver i sig något tillstånd enligt nuvarande lagstiftning. Det viktiga för att klara uppdragen är den personliga lämpligheten.

Tidigare ställningstagande av Länsstyrelsen i Stockholms län beträffande ansökan om HVB-tillstånd för boendestöd med behandlingsinslag

Länsstyrelsen i Stockholm avgjorde nyligen ett ärende där en sökande faktiskt ville ha länsstyrelsens tillstånd för att bedriva ett boendestödande verksamhet och där det fanns med inslag av såväl terapi, diagnostiska bedömningar och behandlande delar. Arbetsplaner och journaler skulle också föreligga.

Till skillnad från Olas brukarstyrda utgångspunkter låg tyngdpunkten i detta ärende på ett mer professionellt och traditionellt socialt arbete med de aktuella personerna. Länsstyrelsen fann vid sin prövning att den sökta verksamheten inte var tillståndspliktig (Beslut 02.09.03, Beteckning 213-02-87024).

Länsstyrelsen i Stockholm motiverade sitt ställningstagande enligt följande:

"Skillnaden HB med organisationsnummer 969676-6444 har ansökt om Länsstyrelsens tillstånd att enligt 7 kap 1 § 1 p socialtjänstlagen bedriva enskild verksamhet för vuxna över 18 år. Målgruppen är personer med behov av boendestöd oftast efter genomförd behandling för exempelvis missbruk. Upp till fem personer kan bli aktuella i boendestödet. Även andra problem än missbruk kan vara aktuella.

Verksamhetens innehåll skall utgå från en individuellt utformad arbetsplan för varje boende. Skillnaden ska hjälpa den boende till arbete, praktik eller studier samt en social samvaro. Omfattningen av stödet skall vara helt individuellt"

Länsstyrelsen sammanfattar sin bedömning med att den sökta verksamheten - enligt länsstyrelsens uppfattning - inte har en sådan institutionsprägel som lagstiftningen förutsätter. Tillstånd behövs därför inte.

Bör den nu aktuella frågan avgöras inom ramen för ett straffrättsligt förfarande eller inom ramen för en administrativ reglering?

Som framkom i Länsstyrelsens i Stockholm avgörande är det inte självklart var gränsen går för när de återopade reglerna om tillståndspliktig verksamhet är aktuella. I det aktuella fallet ansågs att boendestödet om fem personer, trots förekomsten av arbetsplaner och journalföring, inte var tillståndspliktigt.

Det är svårt att förstå skälen till hur Ola Perssons engagemang i det nu aktuella brukarstyrda boendekollektivet skulle lämpligen kunna hanteras och lösas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Den aktuella lagstiftningen är densamma i landet. Det är också svårt att förstå hur en verksamhet i ett län inte anses tillståndspliktig, och en liknande verksamhet i ett grannlän skulle kräva tillstånd.

Hans verksamhet innehåller inte några arbetsplaner och journalföring. I båda aktuella fallen skulle de verksamhetsansvariga ha sin utkomst av verksamheten. Det skulle därmed vara besynnerligt om den verksamhet som i Stockholms län bedöms bära bedrivs utan tillstånd skulle vara åtalbar i Västmanland.

Det är mer lämpligt att Ola Perssons verksamhet och arbete mot enskilda personer regleras inom ramen för individuella avtal för de aktuella personerna. Ola och hans hustru kan således fungera som familjehem för någon, stödpersoner för andra och erbjuda en strukturerad dagaktivitet för någon annan.

En sådan reglering förefaller dessutom stämma bättre överens med rådande praxis vad beträffar olika slag av resurspersoner inom socialtjänsten som också helt har sin utkomst genom individuella avtal om att personligt och utanför socialtjänstens egen verksamhet stödja flera enskilda personer, oavsett om dessa bor ensamma eller flera.

Länsstyrelsen i Stockholm ansåg att Skillnaden HB inte behövde något tillstånd då det ansågs att verksamheten saknade den institutionsprägel som lagstiftningen om HVB förutsatte. Samma bedömning bör rimligen även vara aktuell för den nu aktuella verksamheten.

Ola Perssons uppfattning

Ola Persson förnekar att han haft något som helst brottsligt uppsåt. Han uppfattning är att bästa vägen att lösa tvisten är genom en administrativ reglering. Skälet till Olas uppfattning är att det i aktuella lagregler och praxis saknas tydliga regler för vad som är tillståndspliktig verksamhet.

På uppdrag av Ola Persson

Bengt Thelander, rättsutredare

Åklagarbeslut:

Chefsåklagare
Anders Jakobsson
Västerås

Enligt sändlista:

Beslut att inte inleda förundersökning, 701-13642-03 Anmälan enligt 16 kap 6 § socialtjänstlagen (2001:453) och enligt 28 §. lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (1993:387)

Länsstyrelsen i Västmanlands län har anmält att Ola Persson, Östanbro 5, 725 95 Västerås, genom sin verksamhet Västerås brukarboende utan tillstånd sedan år 1999 och alltjämt bedriver tillståndspliktig verksamhet och således gjort sig skyldig till brott mot rubricerade straffstadganden. Som grund för sin anmälan har länsstyrelsen gjort gällande att Ola Perssons verksamhet - som ostridigt riktar sig till socialtjänstens målgrupper och består i heldygnsverksamhet - bedrivs yrkesmässigt då arvode och kostnadsersättning utgår från olika kommuner och därför kräver tillstånd.

Ola Persson har å sin sida gjort gällande att hans verksamhet inte skall betraktas som ett så kallat hem för vård eller boende (HVB) då han inte utför eller ansvarar för någon vård och att verksamheten därför inte är tillståndspliktig. Han har vidare anfört att gällande rätt är oklar avseende gränsdragningen mellan tillståndspliktig verksamhet och andra former av brukarboenden som inte kräver tillstånd. Av förarbetena till aktuell lagstiftning framgår att tillståndsplikt skall gälla för all enskild heldygnsverksamhet som yrkesmässigt tillhandahåller vård, behandling, omvårdnad och tillsyn för barn, ungdomar eller vuxna (prop 1996/97:124 s 144). omvårdnad och tillsyn för barn, ungdomar eller vuxna (prop. 199G/87:124s 144).

Det har inhämtats att socialstyrelsen väckt frågan hos regeringen om en översyn av de aktuella bestämmelserna, bland annat önskas förtydliganden av begreppen "hem för vård eller boende" och "yrkesmässigt". I en skrivelse daterad den 2 juni 2004(dnr 00-210/04) till socialdepartementet pekar styrelsen bland annat på att det för att säkerställa en enhetlig tillståndsgivning är angeläget att precisera HVB-begreppets räckvidd.

På nu föreliggande material kan ansvarsfrågan således inte ansvarsfrågan bedömas. Fortsatt utredning inom ramen för en förundersökning framstår närmast som utsiktslös och skulle under alla omständigheter kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Med hänsyn härtill och då annan påföljd än böter inte stadgas för brotten, skall förundersökning inte inledas.