



FUB

För barn, unga och vuxna  
med utvecklingsstörning

# “LSS som rättighetslag måste utvecklas. Inte avvecklas...”

*Uttalande som antogs vid förbundsstämman i maj 2013.*

**F**örbundsstyrelsen tillsatte i juni 2012 en LSS-kommitté med uppdrag att utarbeta en handlingsplan i syfte att bevara och stärka rättigheterna i LSS. Handlingsplanen antogs av förbundsstyrelsen i mars 2013.

Den presenterades på förbundsstämman i maj 2013 och planen har skickats ut till samtliga länsförbund och lokalföreningar.

Under våren 2013 insamlade kommittén underlag för en rapport om läget för LSS-reformen i syfte att kunna användas som en gemensam plattform.

Stockholm i november 2013

Riksförbundets LSS-kommitté

## Bakgrund

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft den 1 januari 1994. Lagstiftningen innebar bl.a. att primärkommunerna övertog ansvaret för att ge stöd till personer med funktionsnedsättning från landstingskommunerna. Samtidigt gjordes lagen till en rättighetslag; rätten till goda levnadsvillkor och rätten att leva ett liv som andra.

Antalet stöd användare och antalet insatser har ökat kontinuerligt sedan lagen infördes liksom kostnaderna. Personliga assistansens ökning har särskilt bekymrat politikerna. En utredning tillsattes med uppdrag att dämpa dessa kostnader. Direktiven vidgades så att hela LSS kom att utvärderas.

Slutbetänkandet Möjlighet att leva som andra (SOU 2008:77) fokuserade på den personliga assistansen men kom också med intressanta reformförslag. Inskränkande lagstiftning har kommit i flera omgångar. Däremot har inte reformförslagen i övrigt nästan alls tagits upp.

Under samma år utkom även betänkandet Brist på brådska (SOU 2008:102) som handlade om aktivitetssättningen, men kom att även fokusera på den livslånga fattigdomen som personer med LSS drabbades av. Inte heller denna utredning har föranlett några åtgärder från regeringen.

---

LSS-reformen är en fantastisk reform, en frihetsreform och en kronjuvel i 1990-talets funktionshinderpolitik med en potential att ge personer med omfattande funktionshinder möjligheter till goda levnadsvillkor och att kunna leva som andra med självbestämmande och delaktighet i samhällslivet.

---

Under de senaste åren har vi kunnat konstatera att tillämpningen av LSS inte fungerar som politikerna tänkt. Personer med funktionsnedsättning, familjer och myndigheter som Socialstyrelsen rapporterar om ständiga åtstramningar. I media förekommer mer eller mindre dagligen historier om allvarliga missförhållanden och problem med LSS-tillämpningen.

### Fakta om de senaste åren inom LSS-området

Nedanstående fakta avser senare år. För äldre statistik och andra fakta hänvisas främst till SOU 2008:77.

I Socialstyrelsens rapport "Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2012" görs sammanfattningen:

- kommunerna har redovisat att cirka 64 200 personer hade en eller flera insatser enligt LSS exklusive insatsen råd och stöd den 1 oktober 2012. Det är 900 fler jämfört med år 2011 och en ökning med cirka 1,5 procent

- landstingen och de kommuner som ansvarar för råd och stöd har uppgivit att drygt 4 500 personer var beviljade råd och stöd enligt LSS den 1 oktober 2012. Det är en minskning med cirka 3 procent jämfört med år 2011
- sammanlagt uppgick antalet LSS-insatser som redovisats till knappt 112 100. Cirka 89 procent av dessa insatser rörde personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd (personkrets 1)
- daglig verksamhet var den LSS-insats som flest personer beviljats, cirka 32 000 personer. Nästan 24 400 personer hade insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna. I avrundade tal hade 19 600 personer insatsen kontaktperson, 9 700 personer insatsen korttidsvistelse, 8 700 personer insatsen ledsagarservice. Färre än 5 000 personer hade andra insatser enligt LSS
- hälften av de 1 200 barn eller ungdomar som har insatsen familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar bodde i en annan kommun än den som beslutat om insatsen. Av samtliga som hade boende för barn eller ungdomar enligt LSS bodde 80 i familjehem och de övriga i bostad med särskild service
- av de knappt 3 900 personer som hade personlig assistans enligt LSS hade 29 procent 20 timmar eller färre per vecka och 71 procent hade över 20 timmar per vecka

Bland personer i åldern 20-44 år som har LSS-insatserna från kommunerna, har dessa ökat med nästan 30 procent under tiden 2004-2010. Ökningen kan, enligt Socialstyrelsen, bero på att fler får diagnoser inom personkrets 1, alltså autismliknande tillstånd; till exempel Aspergers syndrom (Socialstyrelsens lägesrapport 2012, Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst).

Det är alltså FUB:s medlemmar med utvecklingsstörning och andra med kognitiva funktionsnedsättningar som är särskilt beroende av rättighetslagen LSS och har ett särskilt intresse av att LSS förverkligas på det sätt som politikerna ursprungligen tänkte.

Utöver de som har en eller flera insatser via kommunen har drygt 16 000 personer personlig assistans via Försäkringskassan.

Det är stora variationer mellan såväl län som kommuner, när det gäller antal personer med beslut om insats(er) enligt LSS i förhållande till befolkningen. Stockholms län har de lägsta andelarna, 0,54 procent av befolkningen hade LSS-insatser, och Västerbottens län den högsta andelen 0,90 procent. För landet var den genomsnittliga andelen 0,67 procent (Socialstyrelsen, Insatser enligt LSS år 2012).

### **Några slutsatser av faktagenomgången**

Många aktörer är inblandade, både när en reform skapas och när den ska tillämpas. För LSS-reformens del är aktörerna främst Regering och Riksdag, kommunerna,

domstolar, myndigheter som Socialstyrelsen och Försäkringskassan samt intresseorganisationer. Här kan vi nämna de som bevakar brukarintressen som Handikappförbunden (HSO), FUB och andra funktionshinderorganisationer men också starka intresseorganisationer som t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Forskare (t.ex. Lewin redan 1998 och senare) har tidigt påpekat att det fanns en naivitet i reformarbetet som kunde innebära framtida svårigheter. Rikspolitikerna förväntade sig att kommunpolitikerna entusiastiskt eller åtminstone lydigt skulle förverkliga denna reform. Så har det också blivit i en del kommuner; i andra är det minsta-möjliga strategin som gäller, ibland råder rent lag- och domstolstrots.

SKL har alltsedan reformens tillblivelse motsatt sig att landets kommuner ska ha kostnadsansvar för den starka rättighetslagen LSS med hänvisning till det kommunala självstyret. Personer med funktionsnedsättning har inte heller alltid förmåga att utnyttja sina lagstadgade rättigheter. Det krävs kunskap om vad man kan förvänta sig av LSS-reformen, kunskap om vilka de ansvariga aktörerna är och förmåga att påverka de ansvariga aktörerna.

Kommitténs rapport gör inte anspråk på att ge en komplett redovisning av hot mot LSS förverkligande. Den bör ses som ett dokument i vårt pågående intressepolitiska påverkansarbete. Hoten är inte rangordnade i allvarlighetsgrad och vi har inte heller i någon större utsträckning pekat ut lösningar på hur hoten kan eller bör undanröjas. Detta är en uppgift för i första hand förbundsstyrelsen i samverkan med Klippan, vårt förbundskansli, våra länsförbund och lokalföreningar.

### **Hoten mot LSS förverkligande kommer från många olika samhällsaktörer**

#### **Vidtagna rikspolitiska åtgärder**

Utredningar och ny lagstiftning har främst gällt förslag som inskränker den personliga assistansen. Försäkringskassan handlägger, kommuner och alternativa utförare verkställer och Socialstyrelsen har tillsynsansvaret för den personliga assistansen.

Socialstyrelsen har konstaterat att bemötandet och självbestämmandet varierar och att den enskilde inte alltid kan bestämma vem som utför insatserna eller för vilken tid insatser ges. Det gäller exempelvis assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Av Socialstyrelsens rapport framgår vidare att andelen personer som är nöjda med sina assistenter är påfallande låg och endast var fjärde känner tilltro till sin assistent. Andelen nöjda är högst bland dem som anlitar ett brukarkooperativ eller är sin egen assistansanordnare. En viss skillnad finns även mellan kommunala och privata anordnare, där tilltron är något högre till de privata. 25 procent tycker att de har för få timmar, många kan inte välja assistent eller när assistansen ska ges (Lägesrapport 2012).

#### **Rikspolitiska underlätelser**

Personalgruppen inom LSS-verksamheten är i dagsläget den enda som inte nåtts av Regeringens satsning på "Omvårdnadslyftet". Inom både äldreomsorgen och social-

psykiatri (för psykiskt funktionshindrade som får stöd enligt Socialtjänstlagen) pågår kompetensutveckling.

---

Förbundsstyrelsen skrev i mars 2013 till regeringen och påpekade denna brist; att det inte avsätts medel för kunskaps- och kompetenshöjande åtgärder för den personalgrupp som arbetar med FUB:s målgrupp. Kompetensbrist innebär sämre förutsättningar för kvalitetsarbete, risk för dåligt bemötande och andra missförhållanden som att t.ex. integritet och självbestämmande inte respekteras och att man inte får det stöd man har rätt till eller att personalen inte arbetar aktiverande och motiverande.

---

Enligt Socialstyrelsen (Lägesrapport 2013) är det en utmaning att följa tillgången på omsorgspersonal utan högskoleutbildning. Man pekar på utredningsförslaget Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning (SOU 2009:25) där utredaren föreslog att Statistiska Centralbyrån (SCB) fortlöpande ska publicera personalstatistik på all personal i offentligt finansierad verksamhet. Regeringen har ännu inte kommit med något förslag.

#### **Reformförslag förverkligas inte**

Utredningen Möjlighet att leva som andra (SOU 2008:77) framförde många reformförslag och förslag på uppdrag till Socialstyrelsen. Flertalet förslag är obehandlade, t.ex. FUB:s förslag om en ny individanpassad boendestödsinsats (Se LSS-kommitténs genomgång av FUB:s yttrande till utredningen).

#### **Domstolarnas stramare rättspraxis åtgärdas inte**

Inom FUB:s LSS-kommitté pågår ett kontinuerligt arbete med att analysera de senare årens rättstillämpning. Hittills har två artiklar om ledsagning respektive tvångsflytt publicerats. Även ansvariga inom länsförbundet i Stockholm har skrivit rapporter om olika förvaltningsrättsliga instansers rättspraxis (se [www.fubbloggen.se](http://www.fubbloggen.se) och [www.dagensjuridik.se](http://www.dagensjuridik.se)).

Några resultat som pekar på att rättspraxis hotar LSS:

- kvalitetsvärdet goda levnadsvillkor tolkas inte enligt de politiska intentionerna
- den funktionshinderpolitiska principen att den enskilde inte ska ha merutgifter respekteras inte
- den enskildes rätt enligt LSS att i största möjliga utsträckning ha inflytande och medbestämmande över utformningen av insatserna respekteras inte
- hyrorna i särskilt boende i storstäderna är oproportionerligt höga, bl.a. för att kommunen kan ta ut hyra för gemensamhetsutrymmen. De höga hyrorna kombinerade med de oftast låga inkomsterna för personer med utvecklingsstörning

medför att flera av våra medlemmar hänvisas till försörjningsstöd enligt Socialtjänstlagen.

---

En preliminär slutsats är att lagstiftningen måste förtydligas. De politiska intentionerna om goda levnadsvillkor och kvalitet måste på ett mer konkret sätt införlivas i själva lagtexten. Vi ser också problem med ojämlikheten i rättsprocessen då den enskilde vanligen står ensam och för sin egen talan medan kommunerna har SKL som kraftfullt stöder kommunintresset. Kommunerna har även tillgång till egna jurister och anlidade konsulter. Vissa kommuner anlitar till och med företag specialiserade på att hitta kryphål och besparingsmöjligheter för kommunerna.

---

#### **Bedömningar och frågeställningar av rikspolitiken ur ett medborgarperspektiv:**

- de rikspolitiska frågorna är främst Socialdepartementets ansvar
- finns det ett ointresse från Regeringens sida för LSS utveckling och tillämpning förutom kostnadsutvecklingen av den personliga assistansen?
- bryr man sig inte om grunden i funktionshinderpolitiken – det kompenserande individuella och personliga stödet?
- är det bara generella åtgärder för tillgänglighet och delaktighet som gäller för personer med funktionsnedsättning?

#### **Kommunpolitiken**

Under den senaste femårsperioden har kommunernas kostnader ökat med 14,4 procent i fasta priser för personer med funktionsnedsättning. Kostnaden för 2011 var 48,3 miljarder kronor (avser även insatser enligt Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen). Kommunens kostnader ökade mest för personlig assistans som sedan 2007 ökat med 24 procent (Lägesrapport 2013).

#### **Neddragning på kostnader för insatser**

Kostnader per person minskar för vissa insatser. Den genomsnittliga årliga kostnaden per person med insats i boende enligt LSS har ökat med nästan 11 procent för mediankommunen, medan den genomsnittliga kostnaden för daglig verksamhet enligt samma lag har minskat med 9 procent sedan 2005. Minskningen beror sannolikt på större verksamheter (Lägesrapport 2011).

Nya resurstilldelningssystem kan i praktiken innebära lägre resurser totalt till verksamheter. FUB har även erfaren att flera specialiserade LSS-verksamheter med god kvalitet och hög personaltäthet inte kan konkurrera med de låga anbud som ofta

förekommer i upphandlingar och inom LOV (lagen om valfrihetssystem). ”Kostnadseffektivitet” har blivit ett ledord för många kommuner, där FUB:s erfarenhet tyvärr är att kostnaden ofta tillmäts betydligt större vikt än kvaliteten i de insatser som ska ges till stödandvändaren. SKL har ett projekt om ”Kostnad per brukare.”

I en rapport över länsstyrelsernas tillsyn år 2008-2009 konstateras att det på flera håll finns tecken på en nedrustning eller åtstramning. Exempel som ges är bland annat att fungerande gruppboenden läggs ned för att flyttas till större enheter, att enhetschefer inte finns på plats för att kunna ge personalen vägledning i arbetet och att det saknas fortbildning och handledning till både handläggare och personal i verksamheterna.

Socialstyrelsen kunde i sin tillsyn under 2010 konstatera att denna utveckling fortsätter. Vidare förekommer att boenden för personer med funktionsnedsättning ’byggs ihop’ med äldreboenden vilket ger en institutionell prägel. Det händer även att boenden är belägna långt från service och allmänna kommunikationer. Effekterna av en sådan nedrustning riskerar att leda till ”återinstitutionalisering”, vilket bland annat visar sig i införandet av institutionella rutiner och otillåtna begränsningsåtgärder (Lägesrapport 2011).

Detta upprepas i Lägesrapport 2012: ”Socialstyrelsen har återkommande rapporterat om samlokalisering av gruppboenden och annan verksamhet, exempelvis servicelägenheter och korttidsvistelse. Samlokalisering med äldreboenden förekommer också. Om många boenden med särskild service och andra sociala verksamheter samlas i samma område kan bostadsområdet få en institutionell prägel och det bidrar inte till att skapa jämlika levnadsvillkor för dem som bor där.”

Det förekommer även begränsande riktlinjer för tjänstemännens myndighetsutövning och informella åtstramande åtgärder sannolikt med stor lokal variation. Uppsala FUB och Autism- och Aspergerförbundet har i två omgångar fått rätt i förvaltningsdomstol angående olagliga riktlinjer. FUB har även genom åtskilliga granskningar av utkast till kommunala riktlinjer lyckats förhindra riktlinjer som begränsar rättigheter i LSS.

### **Kommunernas myndighetsutövning**

Socialstyrelsen har konstaterat att det råder stora brister när det gäller uppföljningen av individbeslut. Även risker för kvalitetsbrist i stödet påtalas (Lägesrapport 2013).

FUB har även sett flera exempel på att kommuner drar in gynnande beslut utan att behoven för den enskilde har ändrats. I vissa kommuner har generella politiska beslut lett till att åtskilliga brukare frångått sin insats utan att någon individuell behovsprövning gjorts över huvud taget. Det strider mot såväl förvaltningsrättsliga principer som mot regleringen i LSS. En aktuell avhandling av Therese Bäckman i Göteborg pekar på att detta skapar rättsosäkerhet.

Insatserna personlig assistans, kontaktperson, boende för vuxna och daglig verksamhet har ökat. Andra insatser har varit relativt konstanta medan bland annat insatserna råd och stöd och ledsagarservice har minskat i antal. Socialstyrelsen har påpekat att var tredje kommun begränsar ledsagningens omfattning. Den vanligaste begränsningen gäller antalet timmar och vilka aktiviteter som ledsagning beviljas för. Med annan

begränsning anges tidsbegränsade beslut, att barn under 18 år undantas eller att ledsagning inte ges till personer med personlig assistans (Lägesrapport 2012).

Socialstyrelsen har konstaterat en minskning av insatsen ledsagarservice från 9 700 år 2006 till 8 700 år 2012. Minskningen av ledsagarservice är särskilt värd att notera samtidigt som antalet stöd användare har ökat i personkrets 1 (Insatser enligt LSS 2012).

### **Kommunernas verkställighet**

Antalet lägenheter i insatsen bostad med särskild service enligt LSS ökar runt om i landet. Från rekommendationerna i LSS förarbeten om 3-5 boende har praxis ökat till sex boende och nyligen har i praxis godtagits upp till 12 boende i samma "gruppboende". Enligt Socialstyrelsen utgör utvecklingen en risk för att de individuella behoven blir sämre tillgodosedda eftersom det blir en ökad risk för att de boende stör varandra, att fler regler införs och att de individuella behoven blir svårare att tillgodose (Socialstyrelsens tillsynsrapport 2011 – hälso- och sjukvård och socialtjänst).

Socialstyrelsen har gjort en nationell tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS (Tillsynsrapport 2013) i 97 boenden i 51 kommuner. Socialstyrelsen har via enkätsvar fått synpunkter från 373 legala ställföreträdare. De flesta är nöjda med sina huvudmäns boende och anser att personalen lyssnar och tar till sig både företrädarens och huvudmannens synpunkter och önskemål när det gäller insatsens genomförande.

Svaren innehåller dock flera negativa synpunkter, exempelvis att bemanningen är låg i gruppboendet, att ställföreträdare inte blir kallade till planeringsmöten när genomförande-planerna ska upprättas och att det är brist på individuella aktiviteter. Vissa nämner även brister i den dagliga omvårdnaden och i stödet från den personal som ska se till att de boende kan vara delaktiga i kultur- och fritidsaktiviteter.

I hälften av de granskade gruppboendena (48 av 97) ställer Socialstyrelsen krav på att socialnämnden eller motsvarande ska vidta åtgärder. Nedan följer några exempel på sådana åtgärdskrav:

- den som förestår verksamheten ska ha en lämplig utbildning
- det ska finnas den personal som behövs för att personerna som bor i en gruppboende ska tillförsäkras ett boende med goda levnadsvillkor
- dokumentationen ska följa den gällande lagstiftningen
- gemensamhetsutrymmena ska vara tillgängliga för de boende
- den enskilde ska få sina individuella behov tillgodosedda när det gäller fritids- och kulturaktiviteter
- de som bor i gruppboendet ska tillförsäkras goda levnadsvillkor genom att man inte tar emot personer för korttidsvistelser
- inga inskränkande åtgärder får förekomma som inte har stöd i lag
- hänglås ska tas bort från kyl- och frysskåp i det gemensamma köket



Socialstyrelsen har även fattat beslut med krav på att huvudmännen för enskilda verksamheter ska vidta åtgärder. Exempel på åtgärdskrav är att:

- den som förestår verksamheten ska ha en lämplig utbildning
- dokumentationen ska ske enligt den gällande lagstiftningen

Socialstyrelsens slutsatser:

- huvudmännen måste ta ett större ansvar för kvalitetsarbetet enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. De behöver säkerställa att insatser i gruppboende för vuxna är av god kvalitet och att de boende har goda levnadsvillkor
- genomförandeplaner upprättas inte alltid för den enskilde och de planer som finns saknar ofta dokumentation om när insatsen påbörjades, när genomförandeplanen upprättades eller när planen har följts upp eller reviderats. De boende i gruppboendena eller deras legala företrädare deltar inte alltid när en genomförandeplan upprättas
- de som bor i en gruppboende har i stor utsträckning inflytande och självbestämmande när det gäller den egna lägenheten. Däremot förekommer det i mer än hälften av de granskade gruppboendena att inskränkande åtgärder används som begränsar de enskildas tillgång till gemensamma lokaler med mera.

### **Daglig verksamhet**

Mycket få personer går efter insatsen daglig verksamhet vidare till ett lönearbete. Bristande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan försvårar ytterligare den enskildes möjligheter (Lägesrapport 2012 och 2013).

Socialstyrelsen har börjat med så kallade öppna jämförelser. Där anges två mått på förutsättningar för övergång till lönearbete: Andelen kommuner som följer upp sina beslut och andelen kommuner som samverkar med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Bara 13 procent följer upp samtliga beslut. Ännu färre samverkar. Flertalet kommuner har således begränsade förutsättningar att följa upp personers arbetsförmåga; resultat som Socialstyrelsen finner anmärkningsvärda (Lägesrapport 2013).

Handisams rapport "Hur är läget? – Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2012" skriver om daglig verksamhet. Allt fler personer beviljas LSS-insatsen daglig verksamhet. I oktober 2011 hade 31 100 personer daglig verksamhet. Det är en ökning med 3 procent det senaste året och med 24 procent jämfört med 2005. Det finns flera förklaringar till ökningen. En förklaring är att fler elever placeras i särskola. I flera studier konstateras att personer som gått i särskola i praktiken utestängs från arbetsmarknaden. De erhåller med automatik en plats inom daglig verksamhet och Arbetsförmedlingen prioriterar inte heller denna grupp. Andra förklaringar till ökningen inom

daglig verksamhet är att fler personer fått en neuropsykiatrisk diagnos, att arbetsmarknaden blivit kärvare, samt högre krav på arbetsförmåga hos Samhall.

### **Brister i personalens bemötande**

Enligt Lägesrapport 2012 förekommer fortfarande kränkningar, hot och våld. Bristerna handlar om kränkningar av enskildas integritet samt situationer med inslag av hot och våld i samband med konflikter mellan boende och personal eller mellan boende. Enligt Lägesrapport 2013 är brister i bemötandet en vanlig orsak till anmälningar enligt lex Sarah.

I Socialstyrelsens tillsynsrapport från 2011 rapporteras om allvarliga brister: ”Begränsningar och tvångsåtgärder i olika former förekommer i verksamheter enligt LSS, främst i grupp-bostäder. Oftast handlar det om att de boendes rörelsefrihet i bostaden begränsas genom att dörrar till kök och gemensamhetsutrymmen, som ska vara tillgängliga utan restriktioner, låses under vissa tider på dygnet när personalen inte kan vara där.”

Om fasthållning och nedläggning: ”I ett par andra ärenden framkommer att enskilda personer under flera år utsatts för frihetsberövande som innebär påtvingade kroppsliga ingrepp.” Hanteringen av läkemedel sker inte patientsäkert (Tillsynsrapport 2011). Året efter konstaterar Socialstyrelsen att tidigare brister i socialtjänsten kvarstår (Lägesrapport 2012).

Socialstyrelsen har i denna typ av ärenden ställt krav på att begränsningarna omedelbart ska upphöra. Erfarenheterna från ärenden där enskilda utsatts för tvång och begränsningar är att Socialstyrelsens beslut leder till att relevanta åtgärder vidtas, även om det ibland kan ta tid och kräva uppföljande inspektioner.

Vidare visar tillsynen följande:

- det bor ofta fler personer i varje bostad med särskild service än vad Socialstyrelsen rekommenderar, det vill säga tre till fem. I extremfall kan det vara upp till tolv boende i samma gruppboende. Detta innebär en ökad risk för att de boende blir mer störda av varandra, att fler regler införs och att de individuella behoven blir mindre synliga
- gruppboende och annan verksamhet enligt LSS samlokaliseras, exempelvis servicelägenheter och korttidsvistelse. Samlokalisering med äldreboende förekommer också. Om många bostäder med särskild service byggs i samma områden kan bostadsområdet få en institutionell prägel
- utbudet av stimulans och fritidsverksamheter som erbjuds i gruppboende är ofta starkt begränsat. Det finns även tecken på att ledsagarservicen vid olika aktiviteter som till exempel besök i affärer, promenader med mera tas bort när kommunerna skär ner på bemanningen

### **Kommunala underlätelser**

Kommunerna rapporterar fortfarande in många icke verkställda beslut till tillsynsmyndigheten vilket innebär att LSS-tillämpningen inte är rättssäker (Lägesrapport 2013).

Brister förekommer i det systematiska kvalitetsarbetet. Otillräckliga kunskaper om skyldigheter i arbetet med exempelvis Lex Sarah innebär att förutsättningar för kvalitetsarbete saknas. Socialstyrelsens iakttagelser i tillsynen av lex Sarah: brister i kommunikation, information och rutiner är vanliga orsaker till allvarliga missförhållanden (Tillsynsrapport 2013).

Socialstyrelsens slutsats är att huvudmännen måste ta ett större ansvar för kvalitetsarbetet, öka kunskap och förståelse om syftet med lex Sarah och stärka utredningsarbetet. Huvudmännen måste också stärka kvalitetsarbetet med den personliga assistansen: rutiner och riktlinjer, dokumentation, uppföljning, arbetsledning. Verksamhetsansvarig finns inte alltid tillgänglig (Tillsynsrapport 2013).

Individuell plan upprättas i mycket liten omfattning i Sveriges kommuner. År 2009 hade bara sju procent individuell plan. De få som ändå upprättas följs sällan upp trots att lagen kräver detta (Lägesrapport 2011 och 2013). Från den 1 jan 2011 ska enligt lagen individuell plan alltid erbjudas med planerade och erbjudna insatser.

Tillgång till och delaktighet i hälso- och sjukvård. Lägesrapport påvisar ojämlig vård och sämre hälsa. Personer som omfattas av LSS dör t ex oftare av cancer. Bröstcancer upptäcks senare än för andra. Svårighet att föra sin egen talan. Kräver bra bemötande och tillgänglighet (Lägesrapport 2012 och 2013). Se också Socialstyrelsens rapport Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin – delrapport 2 (2013).

Samverkan mellan berörda aktörer. Helhetssyn, samordning, kontinuitet saknas (Lägesrapport 2013). Problem för lokala funktionshinderorganisationer att kommunerna inte uppfyller sin samverkansskyldighet enligt 15 § 7 LSS.

### **Sammanfattande bedömning av kommunalpolitiken ur ett medborgarperspektiv**

- 20 år efter införandet av LSS spelar det fortfarande roll var i Sverige man bor för hur väl ens behov tillgodoses. Det är stor skillnad mellan landets kommuner hur man väljer att tolka och tillämpa lagen
- passivt lagtrots – FUB har erfarit att flera kommuner synes ha satt i system att ”göra minsta möjliga” utan att direkt bryta mot lagen. FUB misstänker att kommunerna får professionell extern hjälp för att kunna kringgå lagens intentioner och hitta kryphål
- för ett par år sedan hände det mycket anmärkningsvärda att lagstiftaren ansåg sig tvungen att införa sanktionerade bestämmelser om att kommuner var

tvungna att följa lagen och domstolars domar. Trots denna lagstiftning och trots att många kommuner genom åren har dömts att betala sanktionsavgifter efter att ha låtit bli att verkställa beslut och domar kvarstår problemet med lag- och domstolstrots bland flera kommuner

- det är kostnadseffektiviteten som många gånger avgör insatsers utformning, inte det demokratiska kravet på att kommunpolitikerna uppfyller de politiska ambitionerna att deras medborgare ska få ett sådant högkvalitativt stöd att de får uppleva goda levnadsvillkor

### **Socialstyrelsen**

- Socialstyrelsen följer upp och ger råd, de publicerar läges- och tillsynsrapporter, utger allmänna råd och föreskrifter. Sedan sommaren 2013 bedrivs tillsynen av en ny myndighet, Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO).

### **Bedömning av Socialstyrelsens arbete ur ett medborgarperspektiv**

- mycket värdefullt för medborgarna att få reda på i vilka avseenden tillämpningen fungerar eller brister. Kan ge underlag för intressepolitiskt agerande
- öppna jämförelser – allt fler indikatorer på kvalitet. Handlar hittills mest om kommunernas förutsättningar att ge goda levnadsvillkor, inte om upplevda goda levnadsvillkor
- FUB ser tyvärr ett växande problem: en del kommuner struntar i Socialstyrelsens rekommendationer. De har ingen bindande kraft och Socialstyrelsens auktoritet som normerande myndighet är direkt beroende av om kommuner och landsting följer myndighetens rekommendationer. FUB har även uppmärksammat att t.ex. Högsta förvaltningsdomstolen i flera avgöranden fäst större vikt vid uttalanden från en intresseorganisation som SKL än vid yttranden från Socialstyrelsen
- de utvärderingar och den tillsyn som görs från myndighetshåll utgår inte från stödansvärdarnas upplevelser eftersom dessa personer aldrig tillfrågas direkt. FUB har nyligen genomfört en landsomfattande boendeenkät riktad direkt till de personer som har insatsen och deras ställföreträdare. Resultaten av enkäten kan förhoppningsvis ge FUB och i slutändan politiker och beslutsfattare en bättre uppfattning av om insatserna ger våra medlemmar möjligheter till goda levnadsvillkor eller inte och vilka förändringar som behöver göras

### **Försäkringskassan tillsammans med rikspolitiken och Högsta Förvaltningsdomstolen**

Förändringar inom personlig assistans och omtolkning i praxis av grundläggande behov har lett till en markant ökad andel avslag på ansökningar och även till att många personer fått sin assistans minskad eller helt indragen. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) påpekar att de lokala försäkringskasskontoren följer den

strama rättspraxis som Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) lagt fast. Många kommuner anser att det har blivit en övervältring av kostnader på kommunerna. Se Riksförbundets rapport "Statlig övervältring av personlig assistans hotar LSS-reformen."

### **Bedömning ur ett medborgarperspektiv**

- risker för att enskilda inte får det stöd som behövs
- risker att vissa får lämna lagens personkrets – erbjuds SoL-stöd i stället
- risker för att annan LSS-verksamhet hotas

### **Intresseorganisationer**

- SKL företräder kommunerna, det kollektiva intresset hos huvudmännen som ansvarar för myndighetsutövning och verkställighet
- funktionshinderorganisationerna företräder individintresset, de enskildas rättigheter. Det vill säga; här råder motsatta intressen mellan ovan nämnda intresseorganisationer

### **Uttalanden och frågor ur ett medborgarperspektiv:**

- uttalande av Riksförbundet FUB vid förbundsstämman 25-26 maj 2013: "Det är dags att återta LSS!"
- vilken är den övriga funktionshinderrörelsens syn på LSS idag?
- HSOs roll – mest engagerade för tillgänglighet och delaktighet, dvs. generella åtgärder?
- Är det ett problem att det bara är ett fåtal intresseorganisationers medlemmar som utgör LSS personkrets?