

Handläggare:

Eva.borgstrom@fub.se

Solna den 2022-12-06

Aktuella frågor om personer med intellektuell funktionsnedsättnings livsvillkor

Riksförbundet FUB arbetar för att personer med intellektuell funktionsnedsättning (IF) ska kunna leva som andra. Denna skrivelse sammanfattar aktuella frågor som berör riksdagens socialutskott och socialförsäkringsutskott.

LSS

LSS-lagstiftningen är central för FUB:s målgrupp. Den 1 oktober 2021 hade 76 700 personer minst en kommunalt verkställd LSS-insats¹. Det framförs ibland i debatten att LSS behöver skrivas om från grunden. Men FUB hävdar bestämt att LSS alltjämt är ett vasst rättighetsverktyg med mål, intentioner och styrande principer. Problemet är uttolkningen av lagen som har lett till den urholkning som har ägt rum; en följd av bristfällig kunskap om lagens förarbeten, begränsande kommunala riktlinjer, otillräcklig tillsyn och uppföljning av beslut samt bristande rättssäkerhet.

Avslag blir allt vanligare

I debatten framförs ofta att antalet LSS-insatser ökar och det stämmer totalt sett. Men enligt Socialstyrelsens statistik är det endast 3 av insatserna som ökar, nämligen kommunalt beslutad personlig assistans, daglig verksamhet och bostad för vuxna. Övriga LSS-insatser minskar.

6 av 10 LSS-insatser har minskat 2010 – 2021, enligt statistik från Socialstyrelsen:

- Ledsagarservice: Minskning med 28 procent
- Kontaktperson: Minskning med drygt 10 procent
- Korttidsvistelse: Minskning med 12 procent
- Korttidstillsyn (fritids över 13 år): Minskning med knappt 12 procent.
- Avlösarservice: Har minskat under många år, nu en svag ökning från en låg nivå.
- Råd och stöd: Finns knappt längre.

Under samma period har befolkningen ökat med 10 procent, enligt SCB.

¹ Socialstyrelsen. *Registret över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Det är allt vanligare att personer med intellektuell funktionsnedsättning (IF) får avslag på ansökan om LSS-insats. Även när behovet är uppenbart. Kommunerna har satt i system att avslå och hänvisa till att "det är bara att överklaga".

FUB får även allt fler signaler om avslag på ansökan om bostad enligt LSS, med motiveringen att personen är för "duktig" för att bo i en gruppboende eller serviceboende. Personen hänvisas till att ordna en lägenhet själv och ansöka om boendestöd, enligt Socialtjänstlagen (SoL).

Nedan redogörs i korthet för urholkningens effekter när det gäller de olika insatserna i LSS:

Ledsagarservice (9 § 3 LSS) och kontaktperson (9 § 4 LSS):

FUB anser:

- Ledsagarservice och kontaktperson ska finnas kvar som egna, fristående LSS insatser som kan sökas av personer som bor i ordinärt boende och av personer som bor i gruppboende eller serviceboende.
- En omfattande analys behöver genomföras av hur praxis och kommunala riktlinjer, i strid med LSS-lagens intentioner och Funktionsrättskonventionen, har urholkat möjligheten för många personer att beviljas ledsagarservice och kontaktperson, trots ett uppenbart behov av insatserna.

Personer med insatsen ledsagarservice har minskat från 9 300 år 2010 till 6 700 år 2021².
Insatsen kontaktperson har minskat från 19 500 år 2010 till 17 500 år 2021³.

Ledsagarservice

Enligt Socialstyrelsen är *ledsagarservice* den insats som innehåller flest avgränsningar i kommunala riktlinjer⁴. Det handlar om avgränsningar för vem som kan beviljas ledsagarservice, t.ex. att ledsagare inte beviljas för personer som bor i gruppboende eller serviceboende. Men även begränsningar som rör det geografiska området där ledsagarservice beviljas och omfattningen av insatsen.

Socialstyrelsens regeringsuppdrag om ledsagning

Socialstyrelsen fick i uppdrag av den förra regeringen att följa upp förändringar över tid avseende antalet blinda eller personer med grava synskador, som har beviljats insatsen ledsagning enligt LSS eller SoL. Uppföljningen av förändringar ska även omfatta övriga personer med funktionsnedsättning som beviljats ledsagning.

I uppdraget ingår att följa upp personer som tidigare haft insatsen ledsagning enligt LSS. Det ingår också att följa upp om personerna har beviljats annat stöd.

I uppdraget ingår även att analysera bidragande faktorer till förändringarna och att vid behov ge förslag på åtgärder. Uppdraget ska avrapporteras till Regeringen senast den 30 juni 2023."^[1]

² Socialstyrelsen. *Registret över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

³ Ibid.

⁴ Socialstyrelsen. *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. Socialstyrelsen, 2015.

[1] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Socialstyrelsen, ändring av regleringsbrev regeringsbeslut 2022-07-14

Kontaktperson

Det är allt svårare att få insatsen kontaktperson för den som bor i gruppboende och deltar i daglig verksamhet, trots att det inte finns någon juridisk grund för generella, begränsande riktlinjer. Och trots att Högsta förvaltningsdomstolen för länge sedan fastslog principen om kompletterande insatser till insatsen bostad med särskild service⁵.

MFD-uppdrag: Kunskapsstöd om kontaktperson

Myndigheten för delaktighet, MFD, har ett regeringsuppdrag att ta fram ett kunskapsstöd om insatsen kontaktperson (redovisas juni 2023). Tonvikten i uppdraget är att kommuner har svårt att behålla och rekrytera nya kontaktpersoner. FUB tycker uppdraget är viktigt och samverkar med MFD om detta. Men huvudproblemet med rättspraxis och begränsande kommunala riktlinjer kvarstår.

Insatser till barn och familj: Avlösarservice (9 § 5 LSS), Korttidsvistelse (9 § 6 LSS), Korttidstillsyn (9 § 7 LSS):

FUB anser:

- Intentionerna med LSS-insatser som riktar sig till barn och familj måste återtas genom att kommunala riktlinjer och rättspraxis som inskränker LSS-insatser som riktar sig till barn och familj upphör.

Socialstyrelsen har visat att det är vanligt med kommunala riktlinjer och rättspraxis som begränsar LSS-insatser som riktar sig till barn och familj⁶.

Avlösarservice

Insatsen avlösarservice begränsas t.ex. genom att en minimiålder på barnet med funktionsnedsättning anges. Avgränsningar finns även i många kommunala riktlinjer angående vad föräldrarna får göra när de blir avlösta och vad gäller omfattningen på avlösningen. Insatsen ökar något, men från en mycket låg nivå. År 2021 hade 4 100 familjer avlösarservice⁷.

Korttidsvistelse

Insatsen korttidsvistelse har minskat stadigt under den senaste 10-årsperioden. År 2010 hade 10 000 korttidsvistelse, 2021 hade 8 800 insatsen⁸. En trolig förklaring till minskningen är rättspraxis som innebär att föräldrarna inte kan påverka utformningen av insatsen, dvs. vilka dagar korttidsvistelse behövs och var insatsen ska utföras.⁹ Det är även vanligt med kommunala riktlinjer som innehåller begränsningar när det gäller omfattningen av insatsen och lägsta ålder att beviljas insatsen.

⁵ RÅ 1995 ref. 47.

⁶ Socialstyrelsen. *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS*. Delredovisning av ett regeringsuppdrag. Socialstyrelsen, 2015.

⁷ Socialstyrelsen. *Registret över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

⁸ Socialstyrelsen. *Registret över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

⁹ RÅ 2007 ref. 62

Korttidstillsyn

Även insatsen korttidstillsyn för skolungdom över 12 år har minskat, från 5 200 år 2010 till 4 600 år 2021¹⁰. Minskningen kan bero på bristfällig uppsökande verksamhet och bristande information om insatsen från kommunens sida. Det kan också handla om kommunala riktlinjer som inskränker.

Bostad för vuxna (9 § 9 LSS):

FUB anser:

- För att motverka den tydliga trenden med allt större kommunalt drivna gruppboendestäder behöver samma regler gälla för kommuner och privata utförare, dvs. att kommunerna i likhet med privata utförare ska vara skyldiga att ansöka om tillstånd hos IVO innan de får öppna en gruppboendestad.
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2002:9), där det framgår att LSS-boendestäder inte ska samlokaliseras, ska omarbetas till tvingande föreskrifter.

Brist på LSS-boendestäder

Antalet boende i bostad med särskild service för vuxna har ökat från 23 400 år 2010 till 29 600 år 2021¹¹. Behovet är dock större än tillgången till boendestäder. Detta avspeglas i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät; år 2022 svarade 152 kommuner att de har underskott på någon form av boendestäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning. Vanligast var bristen på gruppboendestäder.

Ökat antal avslag

Som nämnts ovan ser FUB en oroande trend, dvs. att det blir allt vanligare att personer med IF som ansöker om bostad enligt LSS får avslag och uppmanas att ordna bostad själva och ansöka om boendestöd, enligt Socialtjänstlagen, SoL. Enligt Socialstyrelsen har boendestöd enligt SoL ökat med 60 procent sedan 2007¹².

I Lägesrapport 2019 undersökte Socialstyrelsen vad personer med olika diagnoser, som hade beviljats boendestöd enligt SoL 2018, hade haft för insats året innan¹³. 129 personer hade 2017, dvs. året innan, haft bostad för vuxna enligt LSS.

Pågående institutionalisering

Antalet boende i en gruppboendestad bör vara 3 - 5 personer, enligt Socialstyrelsens allmänna råd¹⁴. Enligt rättspraxis gäller sex boende.¹⁵ Men allt fler gruppboendestäder i kommunal regi innehåller fler än sex lägenheter. Det förekommer även att tre gruppboendestäder placeras över varandra alternativt grupperas runt en gemensam gård.

¹⁰ Socialstyrelsen. *Registret över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

¹¹ Ibid.

¹² Socialstyrelsen. *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2022 (sid. 32).*

¹³ Socialstyrelsen. *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2019 (tabell 20).*

¹⁴ SOSFS 2002:9

¹⁵ RÅ 2000 ref.42

Samlokalisering vanligt

IVO visar i en rapport om tillsyn av gruppboendestäder att ett av tre boenden samlokaliseras med andra LSS- eller SoL-verksamheter.¹⁶ En sådan koncentration av boende- och sysselsättningsverksamheter bidrar inte till att skapa jämlika levnadsvillkor för dem som bor där eftersom det inte underlättar för personerna att leva som andra.

Daglig verksamhet (9 § 10 LSS):

FUB anser:

- Kvaliteten i daglig verksamhet måste höjas i enlighet med intentionerna i förarbetena, dvs. verksamheten ska erbjuda den enskilde stimulans, utveckling, meningsfullhet och gemenskap.
- Den dagliga verksamhetens kvalitet behöver garanteras genom att:
 - ✓ Personalen har adekvat utbildning och möjlighet till kontinuerlig fortbildning.
 - ✓ Deltagarna erbjuds meningsfulla och varierade arbetsuppgifter.
 - ✓ Den dagliga verksamheten inte är större än att deltagarna kan ha meningsfulla och förutsägbara relationer till övriga deltagare och personal.

Daglig verksamhet är den LSS-insats som ökar mest. Det är också den insats som flest personer har. 2010 hade 30 200 personer daglig verksamhet. 2021 var det 40 100 personer som hade insatsen¹⁷.

Daglig verksamhet ska enligt förarbetena till LSS erbjuda den enskilde stimulans, utveckling, meningsfullhet och gemenskap¹⁸. Men verksamheten präglas på många håll av en skrämmande låg ambitionsnivå, där det mer handlar om förvaring än meningsfull sysselsättning.¹⁹

- Allt fler kommuner väljer att slå sönder små, välfungerade verksamheter för att istället skapa stordriftsenheter.
- Frånvarande chefer, utan insyn i det dagliga arbetet på verksamheterna som hen har ansvar för, har blivit norm.
- Många dagliga verksamheter har stora svårigheter att forma välfungerande grupper på grund av den stora variation av funktionsnedsättningar som finns hos arbetstagarna.
- Personer med insatsen daglig verksamhet omfattas inte av samma arbetsmiljörättsliga regler som skyddar personalen som arbetar i verksamheten.
- Viktiga yrken såsom logoped och arbetsterapeut, vilkas kunskap är nödvändig för att upprätthålla en bra kvalitet i insatsen, blir alltmer sällsynta i dagliga verksamheter.
- Inlåsnings effekter drabbar väldigt många personer som tvingas bli kvar på samma verksamhet år efter år. Svårighet att byta DV / arbetsuppgifter – det skulle kunna vara mycket bättre kommunsamverkan för att ge tillgång till flera DV

¹⁶ IVO. *Kan jag leva som andra?* Insatser i bostad med särskild service för vuxna med funktionsnedsättning. IVO, 2015.

¹⁷ Socialstyrelsen. *Registret över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

¹⁸ Prop. 1992/93:159.

¹⁹ [FUB:s remissvar till LSS-utredningen](#)

- Många kommuner sätter stopp för möjligheten att kombinera daglig verksamhet med studier eller praktik.
- Bristande kompetens i vuxen pedagogik hos personalen inom DV

Juridiskt stöd vid överklagande

FUB anser:

- Det är av stor vikt att rätt till juridiskt stöd införs i ärenden enligt LSS.
-

Behovet av juridisk rådgivning har länge varit stort och har bara fortsatt att öka i takt med de ökade svårigheterna att få rätt vid ansökan om en insats. Allt fler kommuner har infört begränsande riktlinjer som strider mot de grundläggande principerna i LSS.

I de flesta förvaltningsrättsliga processer angående rätten till en LSS-insats står den enskilde utan juridiskt ombud medan den beslutsfattande myndigheten representeras av omfattande juridisk kompetens och specialistkunskap. Domstolens utredningsskyldighet kompenserar inte för den enorma maktobalans som präglar dessa processer. Genom förhandlingar i domstol utvecklas rättspraxis som kan få stora konsekvenser för individen i det enskilda fallet och för rättstillämpningen i stort.

Enskilda utan juridiskt ombud har mycket liten möjlighet att få rätt i en överklagandeprocess.²⁰ Enligt Sebastian Wejedal, lektor i processrätt, förlorar en enskild utan ombud i 92 procent av överklagandeprocesserna i LSS-mål. Enskilda som har stöd av ett ombud har betydligt bättre chanser, då går antalet avslag på överklaganden ner till 74 procent.²¹

LSS-personalens kompetens

FUB anser:

- Det är nödvändigt med en kraftfull satsning på kompetensutveckling inom LSS i form av ett statligt finansierat kompetenslyft av baspersonal i LSS-verksamheter – ett LSS-lyft.
 - Socialstyrelsens förslag om ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism behöver förverkligas omgående.
 - Inför krav på utdrag ur belastnings- och misstankeregistret inför en anställning i LSS-bostad för vuxna. Sedan många år finns detta krav för arbete vid HVB-hem, familjehem och bostäder för barn och unga enligt LSS.
-

²⁰ FUB i Stockholms län. *Hur får man rätt i LSS-mål – en analys av domar i Förvaltningsrätten i Stockholm*. Rapport FUB i Stockholms län, 2016.

²¹ OMBUDSFÖRDEL I FÖRVALTNINGSMÅL – ett empiriskt bidrag till teorin om "lawyer advantage"* av Rebecka Lorentzon, Louise Holm och Sebastian Wejedal** Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 1, 2022

Tillgång till personal med rätt kompetens är en avgörande förutsättning för kvalitet i LSS-verksamhet och för att personer med intellektuell funktionsnedsättning ska kunna garanteras goda levnadsvillkor – kvalitetsnivån i LSS.

Åtgärda otillräcklig utbildning och kompetens med ett LSS-lyft

Socialstyrelsen publicerade i mars 2021 rapporten "Kompetens i LSS-boende", resultatet av ett regeringsuppdrag. Socialstyrelsens kartläggning visar att endast 38 procent av den tillsvidareanställda personalen i LSS-bostäder för barn och unga har en grundutbildning inom vård och omsorg från gymnasiet eller Komvux. I LSS-bostäder för vuxna är andelen 64 procent. Bland de timanställda är andelen med adekvat grundutbildning ännu lägre.

Socialstyrelsen visar också att det är bristande tillgång till kompetensutveckling inom området. Det finns ett stort behov av att stärka kompetensen inom grundläggande områden som vad det innebär att ge stöd och service enligt LSS, vad intellektuell funktionsnedsättning (IF) och autism innebär, bemötande samt kommunikation och alternativa kommunikationssätt. Ett av åtgärdsförslagen i rapporten är ett kompetenslyft för personal som arbetar i bostad med särskild service enligt LSS.

Nationellt kompetenscentrum

Ett annat förslag i Socialstyrelsens rapport är att ett nationellt kompetenscentrum bildas. Hösten 2022 redovisade Socialstyrelsen regeringsuppdraget att utreda förutsättningarna för ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism²². Kompetenscentrumet föreslås förläggas till Socialstyrelsen. Arbetsuppgifter för kompetenscentrumet skulle bl.a. vara att:

- Samla och sprida befintlig kunskap samt vid behov ta fram ny kunskap.
- Sprida utvärderings- och forskningsresultat, till exempel genom seminarier.
- Genomföra fortbildningar, framför allt digitala men det kan även bli aktuellt med fysiska.

LSS-inspektion

FUB anser:

- En utredning bör tillsättas som undersöker om en särskild LSS-inspektion skulle kunna motverka kvalitetsbrister och svåra missförhållanden i verksamheter enligt LSS.

Hot, våld och övergrepp i LSS-bostäder

Enligt Sveriges kommuner och regioner, SKR, förekom det hot eller våld mot boende på 40 procent av landets LSS-bostäder 2018 (Kolada). Någon mer aktuell siffra går enligt SKR inte att få fram, då det är ett nyckeltal som inte längre finns kvar i Kolada. Arbetsmiljöverket lyfter risken för hot och våld i arbetslivet och betonar att yrkesgrupper som har mycket direktkontakt med människor kan vara i en utsatt position, som till exempel personal inom hälso- och sjukvård, omsorg och sociala tjänster²³. Ett särskilt problem som tas upp är när angriparen har

²² Socialstyrelsen. *Ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism*, rapport 2022.

²³ <https://www.av.se/halsa-och-sakerhet/psykisk-ohalsa-stress-hot-och-vald/hot-och-vald/#2> (hämtad 2022-12-01).

en nedsatt förmåga att styra och kontrollera sitt beteende och då inte kan svara för sina handlingar. Som exempel nämns personer med en viss typ av hjärnskada, psykisk sjukdom eller personer som är drogpåverkade.

Lex Sarah-anmälningar

Statistik från IVO 2021²⁴ om antal Lex Sarah-anmälningar inom socialtjänsten och orsak till anmälan visar bl.a. följande:

- Bemötande: 132
- Fysiskt våld/övergrepp medboende: 67
- Fysiskt våld/övergrepp personal: 59
- Inlåsnings/tvångsåtgärder: 52
- Sexuellt övergrepp/personal: 22
- Sexuellt övergrepp/medboende: 15

Mot bakgrund av SKR:s statistik från 2018 finns det sannolikt ett stort mörkertal när det gäller våld, hot och övergrepp. Det är rimligt att anta att antalet Lex Sarah-anmälningar om missförhållanden borde vara betydligt högre.

Vuxnas ekonomi

FUB anser:

- Sjuk- och aktivitetsersättningen ska indexeras för att följa löneutvecklingen.
- Nya regler för bostadstillägget ska införas så att även personer med intellektuell funktionsnedsättning kan spara och ha en buffert.
- Gränsen för när en person själv ska betala arvodet till sin gode man eller förvaltare ska höjas.
- Skatten på sjuk- och aktivitetsersättning ska sänkas, då ersättningarna inte omfattas av jobbskatteavdragen är skatten högre jämfört med skatten på lön och pension vid motsvarande inkomst.

-

Fångad i fattigdom?

FUB har varje år sedan 2014 uppdaterat rapporten "Fångad i fattigdom?"²⁵ med syfte att redogöra för den ekonomiska situationen för vuxna med intellektuell funktionsnedsättning. Rapportens innehåll har utvecklats genom åren men slutsatsen har alltid varit densamma – de statliga ersättningarna är inte anpassade till den ekonomiska verkligheten. Konsekvensen blir en ofta livslång fattigdom och därigenom bristande delaktighet i samhället.

Höjning av ersättningar gynnade kommunerna

FUB och funktionsrättsrörelsens kamp för ekonomisk jämlikhet för personer med intellektuell funktionsnedsättning ledde hösten 2021 till att riksdagen fattade flera positiva beslut. Nivåerna

²⁴ IVO. *Lex Sarah-anmälningar inom socialtjänst. Antal beslutade Lex Sarah-anmälningar per händelsekategori i riket, 2021*. Tabell 4.

²⁵ [Fångad i fattigdom? \(2022\)](#)

i både sjuk- och aktivitetsersättningen och bostadstillägget höjdes, samtidigt som skatten på ersättningarna sänktes.

Det är bra, men tyvärr visade sig en stor del av höjningen försvinna till kommunerna. Genom höjningen kommer många personer själva behöva betala hela eller delar av arvodet till god man och förvaltare. Det finns också en risk för att enskilda får höjda avgifter för kommunala insatser enligt socialtjänstlagen. Det innebär att stora delar av den ökning av disponibel inkomst som riksdagen avsåg uteblir och i stället omfördelas resurser från staten till kommunerna.

Helhetsgrepp saknas

FUB har länge, genom skrivelser, uttalanden och remissvar, påpekat att det ekonomiska systemet är svåröverskådligt och osammanhängande. Flertalet statliga utredningar har haft i uppdrag att se över specifika frågor, till exempel merkostnader i LSS-bostäder och rätten till sjuk- och aktivitetsersättning. Däremot har ingen utredning gjort en helhetlig översyn med syfte att skapa långsiktig ekonomisk trygghet för personer med funktionsnedsättning. Ett sådant helhetsgrepp, inklusive en analys av nivåerna i sjuk- och aktivitetsersättningen, är nödvändig för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt de globala målen i Funktionsrättskonventionen och Agenda 2030 att förhindra fattigdom för personer med intellektuell funktionsnedsättning.

Utredning bekräftar den ekonomiska utsattheten

Resultaten i FUB:s rapport Fångad i fattigdom? bekräftas av betänkandet Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS (SOU 2021:14). Utredaren konstaterar att den ekonomiska utsattheten har ökat betydligt snabbare för dem med sjuk- och aktivitetsersättning än befolkningen i övrigt. Utredningens direktiv har varit knutna till merkostnader i LSS-bostäder och lämnar bland annat förslag på att höga hyror delvis ska ersättas via ett schablonbelopp inom systemet för merkostnadsersättningen.

FUB anser att utredningen lämnar flera bra förslag, men på grund av utredningens begränsade direktiv tas inget helhetsgrepp om den ekonomiska situationen för personer som står utanför arbetsmarknaden.

För Riksförbundet FUB

Anders Lago
Förbundsordförande

Christina Heilborn
Förbundssekreterare

Läs mer:

FUB:s rapport "500 röster om LSS":

https://www.fub.se/wp-content/uploads/2020/01/fubs_rapport_500_roster_om_lss_2018.pdf

Riksförbundet FUB:s remissyttrande över LSS-utredningen:

<https://www.fub.se/wp-content/uploads/2020/11/FUB-remissyttrande-LSS-utredningen-2020.pdf>

Debattartikel om ekonomi:

[Läs även FUB:s och Inre Ringen Sveriges debattartikel i Altinget från april 2022.](#)