

Riksrevisionens granskning av statens stöd och tillsyn till kommunernas myndighetsutövning enligt LSS

Sammanfattning av Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen konstaterar att kommunernas tillämpning av LSS skiljer sig åt. Det är vanligt med brister i handläggningen av LSS-ärenden och att kommuner tolkar och tillämpar lagen olika. Följden är att människors tillgång till stöd enligt LSS delvis styrs av var de bor. En ojämlik tillgång till stöd strider mot lagstiftarens intentioner och riksdagens mål för funktionshinderspolitiken.

Riksrevisionen beskriver vidare de betydande konsekvenser uteblivet stöd kan få för de enskilda individerna och deras anhöriga. Det kan innebära att personer i behov av stöd inte får tillgång till sociala kontakter och fritidsaktiviteter, eller att de på andra sätt begränsas i möjligheten att leva ett självständigt liv. Uteblivet stöd påverkar även anhörigas möjlighet att arbeta och studera. Ett alltför omfattande omsorgsansvar kan också leda till isolering, ohälsa och sjukskrivning. Vidare kan ett bristande stöd till personer med funktionsnedsättning få konsekvenser för jämställdhet och för barns rättigheter. Enligt barnkonventionen ingår i samhällets ansvar att stötta föräldrar till barn med sjukdomar eller funktionsnedsättningar.

Därmed kan brister och problem i myndighetsutövningen enligt LSS i förlängningen påverka andra politiska mål, exempelvis kopplade till psykisk ohälsa, ofrivillig ensamhet, barns rättigheter och jämställdhet. Sådana brister kan också bidra till ökade kostnader i andra samhällssektorer, däribland vården, socialtjänsten och skolan, samt till minskade skatteintäkter.

Riksrevisionen konstaterat att många kommuner brister i sin myndighetsutövning. Detta beror delvis på att en del kommunala nämnder saknar tillräcklig kompetens om kommunens skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen.

Riksrevisionen lyfter även att förarbetenas utformning öppnar upp för olika tolkningar av lagen vilket har bidragit till skillnader i tillämpning och en ojämlik tillgång till stöd. Här lyfts även förekomsten av kommunala riktlinjer som begränsar hur LSS-insatser beviljas och därmed påverkar handläggares utrymme att göra en individuell bedömning av den enskildes behov.

Riksrevisionen beskriver att LSS öppna formuleringarna innebär att kommunerna fäster stor vikt vid rättspraxis vid myndighetsutövningen. Riksrevisionen skriver att det finns indikationer på att kommunerna drar för långtgående slutsatser av domar från Högsta förvaltningsdomstolen och kammarrätterna. Det kan exempelvis handla om att kommuner hänvisar till ett domstolsavgörande som styrande, trots att det rör en specifik person och situation och inte per automatik är applicerbart i ärenden som rör andra personer med liknande funktionsnedsättningar.

Riksrevisionen beskriver att det kan finnas svårigheter att utreda och värdera enskildas behov i förhållande till lagens mål om att leva som andra med goda levnadsvillkor. Bedömningarna ställer höga krav på LSS-handläggare kunskap om olika funktionsnedsättningar och särskilda kommunikationsmetoder.

FUB:s kommentar

Riksförbundet FUB har varit med och bidragit till granskningen, vilket hänvisas till på flera ställen i rapporten. Riksrevisionen bekräftar det som FUB har påpekat i många år och FUB välkomnar Riksrevisionens tydliga beskrivning av den rättsosäkerhet som präglar kommunernas tillämpning av LSS.

Riksförbundet FUB har i flera år uppmärksammat konsekvenserna av kommunernas bristande kompetens i myndighetsutövning. I rapporten *Brister och möjligheter i LSS-bostad* finns ett kapitel om handläggning och beslut som beskriver den rättsosäkra situation som präglar kommunal tillämpning. Det handlar bland annat om tidsbegränsade beslut i strid med lagens grundprinciper, ändring av verkställighet och tvångsflytt.

Riksförbundet FUB har även i ett samarbete med universitetslektor i juridik Andreas Pettersson lyft att LSS-handläggare saknar grundläggande juridisk kompetens för att fatta rättssäkra beslut. Bland annat saknas kunskap om hur olika rättskällor förhåller sig till varandra och olika domstolsbesluts prejudicerande effekter.¹

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Översyn av LSS

1. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att justera och förtydliga vissa bestämmelser i LSS, för att skapa förutsättningar för större likvärdighet och

¹ *Den svenska rätts(o)säkerheten*, webinarium med Andreas Pettersson, 241113, <https://www.fub.se/kalender/webbinarium-med-andreas-pettersson/>

bättre kvalitet i kommunernas myndighetsutövning samt för att säkerställa ett ändamålsenligt stöd. Riksrevisionen lyfter fram att det i deras intervjuer har framkommit att omotiverade skillnader mellan LSS och socialtjänstlagen riskerar att förstärka uppdelningen mellan verksamhetsområden och försvåra samverkan kring individer som behöver stöd enligt båda lagstiftningarna. Det finns också farhågor om att verksamheter enligt LSS kommer att exkluderas från det utvecklingsarbete som nu sker på socialtjänstområdet till följd av den nya socialtjänstlagen. En översyn av vissa bestämmelser i LSS skulle ge tillfälle att pröva behovet av anpassningar för att bringa de två lagstiftningarna i bättre samklang med varandra.

Riksrevisionen beskriver vidare att intervjupersoner betonar att ett förebyggande förhållningssätt även behöver prägla verksamhet enligt LSS – inklusive myndighetsutövningen – för att undvika att enskildas och anhörigas hälsa och mående försämras och att omsorgsbehoven ökar. Ett annat exempel är att verksamhet enligt socialtjänstlagen ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, medan verksamhet enligt LSS i stället ska vara av god kvalitet. I intervjuer framförs att ett vetenskapligt förhållningssätt är önskvärt även i LSS-handläggningen och i vissa verksamheter enligt LSS.

FUB:s kommentar

Riksförbundet FUB vill i det här sammanhanget betona vikten av att förändringar i LSS inte får medföra att lagstiftningen förlorar sin ställning som en rättighetslagstiftning som utgår från individens behov. Lagstiftarens avsikt med att inte närmare definiera goda levnadsvillkor har gjorts för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får sitt stödbehov utformat efter deras personliga behov, inte utifrån hur kommunerna har organiserat sina verksamheter. Riksförbundet FUB befarar att försök till förtydliganden av LSS kommer att innebära att personers liv och vardag kommer att definieras utifrån byråkratiska och juridiska avvägningar.

Angående gränsdragningen mot Socialtjänstlagen vill Riksförbundet FUB betona att den sammanblandning som görs idag oftast innebär negativa konsekvenser för den enskilde. För att uppnå syftet med LSS är det avgörande att kvalitetskravet *goda levnadsvillkor* inte förväxlas med socialtjänstlagens *skäliga levnadsvillkor*. Ett arbete mot ett ökat vetenskapligt förhållningssätt får inte inskränka på kvaliteten i LSS-insatserna och inte heller ställas som en motpol till det individuella behovet och den enskildes rätt att ha inflytande över insatsernas utformning. Riksförbundet FUB befarar att en samsyn mellan lagstiftningarna

kommer att innebära att LSS-insatserna blir standardiserade på ett sätt som strider mot intentionerna med lagstiftningen.

Riksförbundet FUB välkomnar ett mer förebyggande arbetssätt även inom LSS, vilket ligger i linje med verksamheternas omvårdnadsansvar. Det är dock ytterst viktigt att ett förebyggande arbetssätt inte får innebära att personer med omfattande funktionsnedsättning hänvisas till förebyggande insatser enligt socialtjänstlagen i stället för insatser enligt LSS.

2. Riksrevisionen anger att det finns behov av en översyn av insatsen LSS-bostad. Riksrevisionen skriver att tillämpningen av insatsen bostad med särskild service för vuxna skiljer sig åt mellan kommuner, där servicebostad uppges vara särskilt svår att handlägga eftersom varken förarbeten eller rättspraxis tydliggör vem som kvalificeras för boendeformen. Riksrevisionen skriver vidare att tillämpningen av insatsen påverkas av förändringar i målgruppen för LSS, bland annat att det har blivit vanligare att personer i behov av LSS-boende också har samsjuklighet eller social problematik. Det har också framkommit i Riksrevisionens intervjuer att det för vissa grupper finns behov av andra former av stöd i hemmet enligt LSS.

FUB:s kommentar

Här vill Riksförbundet FUB, precis som under punkt 1, understryka vikten av att förändringar i LSS inte får medföra att lagstiftningen förlorar sin ställning som en individbaserad rättighetslagstiftning. En översyn av insatsen LSS-bostad måste göras för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får rätt stödinsatser och utan onödigt integritetskränkande behovsbedömningar. Riksförbundet FUB vill också påminna om att Sverige genom att ratificera FN:s funktionsrättskonvention har åtagit sig att genomföra några insatser som inskränker eller upphäver mänskliga rättigheter. Detta innebär att rättigheter som idag framgår av LSS och dess förarbeten inte får inskränkas genom ny lagstiftning eller förändrad tillämpning.²

Riksförbundet FUB anser att en översyn kan vara nödvändig för att öka den enskildes inflytande över sin bostad. Det är enligt nu gällande praxis inte möjligt att ansöka om en viss boendeform. De tre befintliga boendeformerna bör därför delas upp i tre olika insatser.

² FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 4

3. Riksrevisionen anger att det finns behov av en översyn av insatsen biträde av kontaktperson. Riksrevisionen motiverar sitt förslag med att kommuner gör skilda tolkningar av vem som är berättigad till insatsen kontaktperson. Rättspraxis och kommunernas tillämpning har utvecklats i en restriktiv riktning och andelen invånare som får insatsen har minskat. Det finns skäl att förtydliga syftet med insatsen för att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning, samt att se över insatsens tillgänglighet.

Riksrevisionen anger även att det finns ett behov av en översyn av insatsen ledsagarservice, utifrån att bestämmelsen tillämpas olika i skilda kommuner. Det finns dessutom indikationer på att personer med behov av ledsagning inte alltid får ett adekvat stöd i dag. Riksrevisionen anser att det finns skäl att se över om insatsens syfte som det beskrivs i förarbetena är ändamålsenligt i förhållande till målgruppens behov.

FUB:s kommentar

Riksförbundet FUB har länge påpekat behovet av att insatserna kontaktperson och ledsagarservice säkerställs för fler. Omfattningen av båda insatserna minskar, trots att vi inte ser ett minskat behov av insatserna för att säkerställa personer med funktionsnedsättnings rätt till full delaktighet och till egenvalda aktiviteter. Riksförbundet FUB vill dock betona vikten av att målet med översynen, en mer enhetlig tillämpning, inte får leda till att det skapas ett gemensamt ”golv” för kommunernas bedömning av vilka som har rätt till insatserna och hur de ska utformas. Riksförbundet FUB anser att syftet med insatserna är tydligt utifrån förarbetena men att kommunerna i många fall inte ger tillräckligt stöd för att personer med funktionsnedsättning ska vara fullt delaktiga i samhället.

Riksförbundet FUB vill se förändringar som innebär att syftet med insatserna uppnås, bland annat genom ett säkerställande av att personer som bor i LSS-bostad fortfarande kan ha rätt att beviljas ledsagare och/eller kontaktperson för att komplettera de stödinsatser som ges av boendepersonal.

4. Daglig verksamhet. Daglig verksamhet är inte tillgänglig för personkrets 3, trots att många i den gruppen har behov av sysselsättning. Därtill innebär insatsen vissa inlåsningsrisker, eftersom det förekommer att enskilda blir av med insatsen om de samtidigt arbetar eller studerar, även tillfälligt eller på deltid. Det finns därför skäl att göra anpassningar och justeringar i regleringen av daglig verksamhet. Vidare finns skäl att undersöka varför daglig verksamhet har vuxit så mycket i omfattning, eftersom det kan vara en indikation på att andra insatser

som syftar till att skapa sysselsättning för personer med funktionsnedsättning inte fungerar.

FUB:s kommentar

Riksförbundet FUB välkomnar en översyn över insatsen daglig verksamhet, för att säkerställa höjd kvalitet och för att motverka de inlåsnings effekter som dagens regelverk medför. För att skapa möjliggöra flexibilitet och för att förbättra övergången från daglig verksamhet till lönearbete är det nödvändigt att översynen även innefattar socialförsäkringssystemets regler.

5. Korttidstillsyn. Det finns oklarheter i kommunernas tillämpning av insatsen korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov. Åldersgränsen för insatsen är inte heller anpassad till skollagens reglering av fritidshem.

FUB:s kommentar

Den senaste LSS-utredningen, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (SOU 2018:88), föreslog att korttidstillsyn skulle byta namn till förlängd utbildning i fritidshem och ges den som när fritidshem inte längre ska erbjudas enligt 14 kap. 7 § skollagen (2010:800) har behov av stöd för trygghet och sysselsättning eller till närstående för avlastning i omvårdnaden.

Riksförbundet FUB vill därför betona vikten av att insatsen korttidstillsyn även fortsatt ska vara en fritidsverksamhet som ger förutsättningar för en avkopplande och aktiv fritid för unga med funktionsnedsättning som har svårt att klara sig själva före och efter skoldagen, under ferier och skollov. Insatsen fyller även en viktig funktion för föräldrar som möjliggör för dem att kombinera arbete och studier med omsorgen om ett barn med funktionsnedsättning. Syftet med insatsen är inte utbildning utan att erbjuda ungdomar en trygg, anpassad och meningsfull sysselsättning.

6. Riksrevisionen anser att det finns behov av en översyn av lagens personkretsbestämmelse. Riksrevisionen motiverar förslaget med att det är en särskild svårighet i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS är att bedöma om personer som ansöker om insatser tillhör lagens personkrets. Sedan lagens tillkomst har det också skett förändringar i målgruppens sammansättning. Vidare finns uppgifter om att vissa kommuner blandar ihop skrivningen om ”betydande svårigheter i den dagliga livsföringen” i bestämmelsen om personkrets 3, med ”grundläggande behov” i bestämmelsen om personlig assistans, vilket kan leda till att de ger avslag på personkretstillhörighet på felaktig grund. I propositionen som föregick LSS betonades att det var särskilt angeläget att tillämpningen av

personkretsbestämmelsen skulle utvärderas. Behovet att se över personkretsbestämmelsen i LSS har framförts vid flera tillfällen och ingick i LSS-utredningens uppdrag. Utredningen föreslog ingen ändring av den ursprungliga personkretsen för LSS, men rekommenderade att skrivningarna skulle moderniseras för att bättre spegla dagens begreppsbildning. En sådan uppdatering har dock inte skett.

FUB:s kommentar

Riksförbundet FUB tolkar Riksrevisionens förslag som att översynen gäller utformandet av grupp 3 i personkretsen. Riksförbundet FUB anser att personkretsbestämmelsen ska utgå dagens befintliga grupper men instämmer i behovet av att grupp 3 kan behöva förtydligas för att säkerställa att personer med omfattande funktionsnedsättning får tillgång till rätt stöd.

Riksförbundet FUB välkomnar en modernisering av begreppen i personkretsbestämmelsen och anser att begreppet ”utvecklingsstörning” i grupp 1 ska ersättas med ”intellektuell funktionsnedsättning”, i enlighet med benämningen i DSM-5 manualen.

Rekommendationer till Socialstyrelsen

Riksrevisionen rekommenderar Socialstyrelsen att förbättra stödet till kommunernas myndighetsutövning enligt LSS och ge kommunerna stöd i att tolka gällande rätt inom LSS. Riksrevisionen pekar på att Socialstyrelsen behöver ge kommunerna mer stöd i att följa och tolka rättspraxis samt att rikta kunskapshöjande insatser om LSS och kommunernas skyldigheter till lokalpolitiker i kommunerna.

Riksrevisionen beskriver att Socialstyrelsens uppföljningsuppdrag till viss del begränsas av tillgången till data och andra underlag. Exempelvis saknar Socialstyrelsen tillgång till systematiska brukarundersökningar gällande LSS. Myndighetens LSS-statistik saknar också vissa uppgifter om kommunernas myndighetsutövning, däribland antal avslag och beviljanden per LSS-insats och fördelningen av olika boendeformer.

FUB:s kommentar

Riksförbundet FUB instämmer i rekommendationerna till Socialstyrelsen. Riksförbundet FUB har länge lyft behovet av att fler av myndighetens allmänna råd görs om till bindande föreskrifter.

FUB har även efterlyst mer individuell och lokal statistik och föreslagit att Socialstyrelsen ska komplettera de öppna jämförelserna av stöd till personer med funktionsnedsättning, LSS. De öppna jämförelserna i socialtjänsten syftar till kvalitetsutveckling inom bl.a. LSS-verksamhet. Vi hänvisar till Riksrevisionens tidigare granskning av öppna jämförelser, där det konstaterades att ”majoriteten av indikatorerna i öppna jämförelser är struktur- eller processindikatorer som mäter förutsättningar för kvalitet snarare än resultatet av den verksamhet som bedrivs.”³

FUB har länge efterlyst mer individuell och lokal statistik och föreslagit Socialstyrelsen att komplettera de öppna jämförelserna av stöd till personer med funktionsnedsättning, LSS, med följande indikatorer:

- Antal/andel beviljanden och avslag per LSS-insats på kommunnivå.
- Antal personer med LSS-insatser i kommunen som har en individuell plan, enligt LSS § 10.
- Om kommunen har samverkan med organisationer som företräder människor som omfattas av LSS enligt LSS 15 § 7 punkt. Nu finns endast indikatorer om brukarinflytande på verksamhetsnivå.
- Antal avvikelserapporter i LSS-insatserna bostad för barn och unga respektive vuxna samt daglig verksamhet.

Inspektionen för vård- och omsorgs uppdrag

Riksrevisionen konstaterar att IVO de senaste åren har genomfört begränsad tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS. När IVO tidigare tillsynade myndighetsutövningen enligt LSS i större utsträckning kunde IVO bedöma om kommunerna följde lagar och andra föreskrifter och ge viss vägledning till kommunerna inom ramen för tillsynen.

Riksrevisionen konstaterar att det har skett en minskning av antalet tillsynsärenden under senare år och 2024 öppnades inget ärende gällande myndighetsutövning enligt LSS. Minskningen av nya tillsynsärenden beror på att IVO har prioriterat andra tillsynsområden samt att IVO numera sällan initierar tillsyn av enskilda verksamheter, och då enbart på indikation om, eller vid konstaterad förekomst av, allvarliga och akuta risker för liv och hälsa. Under perioden 2020–2024 har IVO:s egeninitierade tillsyn inom socialtjänsten dessutom minskat överlag. Riksrevisionen konstaterar vidare att IVO:s möjligheter att följa upp sin tillsyn är begränsad. Detta beror på en kombination av resursbrist samt att uppföljningen i många fall har begränsat värde, eftersom

³ Riksrevisionen. *Öppna jämförelser i socialtjänsten* (Skr. 2021/22:38), rapport Riksrevisionen, 2021.

verksamheterna vid tillfället för uppföljningen kan ha åtgärdat bristerna, men kort tid därefter uppvisar nya brister.

Under åren 2017–2024 har IVO inte publicerat några iakttagelser från tillsyn av myndighetsutövning enligt LSS, vare sig i särskilda rapporter eller i publikationen Vad har IVO sett. Under dessa år fick IVO ett stort antal signaler om sådana brister och avslutade ett antal tillsynsärenden på området.

FUB:s kommentar

Den minskade tillsynen är allvarlig och Riksförbundet FUB vill med anledning av detta betona vikten av att en särskild LSS-inspektion införs, som till har tillräckliga resurser och spetskompetens, att granska både myndighetsutövning och LSS-verksamheter. Riksförbundet FUB befarar att det finns allvarliga brister hos många verksamheter som aldrig blir upptäckta på grund av bristande tillsyn. Det är allvarligt att IVO fortsatt är en synnerligen underfinansierad myndighet utan krav på att granska anmälningar från enskilda.

Tillsynen fyller en viktig funktion för att säkerställa att allvarliga kvalitetsbrister, vanvård, övergrepp och andra missförhållanden inom LSS-verksamheter granskas. Det framkom inte minst i IVO:s riktade tillsyn av 90 gruppbofasta, som visade att olagliga tvångs- och begränsningsåtgärder användes i två tredjedelar av de granskade gruppbofasterna.⁴ Behovet av tillsyn visar sig även i att antalet lex Sarah-anmälningar och klagomål om allvarliga brister från privatpersoner stadigt ökar⁵.

Viktigt i sammanhanget är även FN:s övervakningskommittés rekommendation, i mars 2024, angående efterlevnaden av funktionsrättskonventionen. Sverige rekommenderas att stärka tillsynen för att förhindra användandet av tvångs- och begränsningsåtgärder.

⁴ IVO. Att inte få rätten att leva som andra, rapport 2023.

⁵ IVO. Vad har IVO sett 2021? Rapport 2022.