

RiR 2007:1

Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS

ISBN 978 91 7086 101 3

RiR 2007:1

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Socialdepartementet
Finansdepartementet

Datum 2007-03-15
Dnr 31-2004-0809

Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen av och normgivningen för LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet, Socialstyrelsen och länsstyrelserna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse. Rapporten innehåller slustatser och rekommendationer som avser Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Rapporten överlämnas därför även till Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutet i detta ärende. Revisionsdirektör *Charlotte Andersson* har varit föredragande. Revisionschef *Eva Lindblom* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Charlotte Andersson

För kännedom:
Socialstyrelsen
Länsstyrelserna

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	17
1.1 Granskningens syfte - revisionsfrågan	18
1.2 Bakgrunden till Riksrevisionens granskning	19
1.3 Avgränsningar i granskningen	21
1.4 Granskningens genomförande	22
1.5 Tidigare och pågående utredningar	23
2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	25
2.1 LSS – en rättighetslag	25
2.2 Rättssäkerhetsproblem med LSS	25
2.3 Fakta om LSS och bostad med särskild service för vuxna	29
3 Socialstyrelsens normgivning och tillsyn	35
3.1 Socialstyrelsens normgivning och vägledande information	35
3.2 Regeringens styrning av Socialstyrelsen och länsstyrelserna	40
3.3 Socialstyrelsens centrala tillsyn	41
3.4 Riksrevisionens bedömningar	44
4 Länsstyrelsernas tillsyn	47
4.1 Tillsynen av LSS och bostad med särskild service	47
4.2 Verksamhetstillsyn	50
4.3 Individtillsyn efter klagomål	56
4.4 Länsstyrelsernas främjande uppgifter	58
4.5 Riksrevisionens bedömningar	60
5 Länsstyrelsernas uppföljning av kritik och användning av sanktionsavgifter	63
5.1 Uppföljning av kritik	63
5.2 Sanktionsavgifter mot kommunerna	66
5.3 Rättssäkerhetsproblem finns kvar	70
5.4 Riksrevisionens bedömningar	72
6 Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer	73
6.1 Socialstyrelsens normgivning, information och tillsyn	73
6.2 Länsstyrelsernas tillsyn	75
6.3 Statliga insatser och rättssäkerheten	77
6.4 Riksrevisionens rekommendationer	79
Källförteckning	81
Bilaga 1. Enkäter till kommuner och länsstyrelser	85

Sammanfattning

Utgångspunkter

I mitten av 90-talet trädde lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. LSS är en rättighetslag och den specificerar ett antal insatser som funktionshindrade har rätt till om de tillhör någon av de tre personkretsar som lagen definierar. Bostad med särskild service för vuxna är en av dessa insatser. Genom LSS ska människor med funktionshinder beredas möjlighet att få utbildning, delta i arbetslivet, ha ett tryggt och värdigt boende, kunna delta i fritids- och kulturaktiviteter och leva ett självständigt liv. Målet är att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionshinder.

Kommunerna och landstingen har ansvaret för att tillämpa LSS. Det innebär att om en person som tillhör någon av LSS personkretsar och är i behov av stöd så är kommunen eller landstinget skyldig att tillhandahålla denna insats. För att få rätt till insatser enligt LSS ska behovet av stöd inte ha tillgodosetts på något annat sätt. Personen ska ha begärt stödet, antingen själv eller genom vårdnadshavare, god man eller annan person.

År 2005 omfattades drygt 54 000 personer av LSS-insatser. Av dessa hade drygt 20 000 personer beviljats LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Detta är den LSS-insats som kostar mest, närmare 14 miljarder kronor år 2005. Antalet personer som beviljas och får en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS uppgår enligt Riksrevisionens uppskattning till mellan 500 och 1 000 per år. Kommunernas totala kostnader för LSS-verksamheten har successivt ökat sedan lagen infördes och uppgick år 2005 till drygt 26 miljarder kronor.

Även om kommuner och landsting har ansvaret för tillämpningen av LSS, är staten ytterst ansvarig för att se till att lagarna efterlevs. Kontrollen sker framför allt genom den tillsyn som Socialstyrelsen och länsstyrelserna ansvarar för men också genom Socialstyrelsens normgivning och länsstyrelsernas främjande verksamhet. Länsstyrelserna genomför den operativa tillsynen och kan lämna kritik om de finner kvalitetsbrister i verksamheten. Länsstyrelserna kan också ansöka om sanktionsavgift mot en kommun som inte verkställer en dom om insats enligt LSS. Individerna själva har möjlighet att överklaga kommunala

beslut hos länsrätten. Individen kan också framföra klagomål till Riksdagens ombudsmän (tidigare Justitieombudsmannen) eller länsstyrelsen.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har i en rad rapporter lyft fram tre typer av rättssäkerhetsproblem vad gäller verkställandet av LSS-insatser. Kommunerna ger ibland avslag på ansökningar om insats, trots att individen har bedömts ha behov av insatsen. Detta skedde i 100 fall under år 2004. Ytterligare närmare 500 personer som beviljats LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna hade inte fått insatsen vid en uppföljning som gjordes i december 2004. Detta kan bero antingen på att kommunerna inte verkställer sina egna *beslut* eller på att kommunerna inte verkställer *domar* som gynnar den enskilde. Därutöver finns i vissa verksamheter kvalitetsbrister i förhållande till vad som anges i lagen och i föreskrifterna till den.

Den statliga tillsynen är alltså ett av regeringens viktigaste instrument för att kontrollera att LSS tillämpas på rätt sätt. Tillsynen bidrar även med underlag för regeringens och riksdagens bedömning av om rättighetslagstiftningen fungerar som det var tänkt och om målen med LSS uppnås. Riksrevisionen har därför granskat Socialstyrelsens och länsstyrelsernas arbete för att främja en rättssäker tillämpning av LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna.

Granskningens syfte och inriktning

Granskningen avser statens ansvar för en rättssäker tillämpning av LSS och inriktas på insatsen bostad med särskild service för vuxna.

Revisionsfrågan är följande:

- Har den statliga normgivningen och tillsynen varit tillräcklig för att åstadkomma en rättssäker tillämpning av LSS vad gäller beslut om bostad med särskild service?

Granskningen har inriktats mot följande delfrågor:

- Har Socialstyrelsens normgivning och uppföljning av insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS varit tillräcklig?
- Har länsstyrelsernas tillsyn av insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS varit tillräcklig?
- Har länsstyrelsernas uppföljning och användning av sanktionsinstrumentet varit tillräcklig?

Granskningsobjekt är Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Granskningen berör också i viss utsträckning regeringens styrning.

Vägledande för granskningen har varit att sätta den enskildes rätt i centrum. LSS är en rättighetslag och insatsen bostad med särskild

service är riktad mot grupper av medborgare som är i särskilt behov av samhällets stöd.

Socialstyrelsens normgivning, information och tillsyn

Riksrevisionen har i bedömningen av Socialstyrelsens normgivning utgått ifrån Socialstyrelsens befogenhet att utfärda föreskrifter. Vi har funnit att Socialstyrelsen i sina föreskrifter har konkretiserat de kriterier för LSS-insatsen som finns angivna i den proposition som låg till grund för lagens införande.¹ Den vägledande informationen är av god kvalitet.

Granskningen har visat att de allra flesta kommuner och länsstyrelser anser att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för insatsen bostad med särskild service för vuxna är lätta att förstå. Det finns dock områden där det finns behov av ytterligare information från Socialstyrelsens sida. Det gäller exempelvis information om personer med diagnosen autism eller autismliknande tillstånd. Dessa båda grupper ingår i en av LSS personkretsar.

Socialstyrelsen har enligt LSS ansvar för den centrala tillsynen över verksamhet som bedrivs enligt lagen. I detta ansvar ingår att följa, stödja och utvärdera verksamheten samt informera om den och stimulera till vidareutveckling. Den operativa tillsynen svarar länsstyrelserna för. Socialstyrelsen överprövar inte beslut från länsstyrelserna. Socialstyrelsens ansvar kan närmast beskrivas som ett ansvar för att följa upp verksamheterna och resultatet av den tillsyn som länsstyrelserna utför.

Därutöver ska Socialstyrelsen och länsstyrelserna i enlighet med sina regleringsbrev utveckla samverkan för en ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet. Denna samverkan mellan myndigheterna inverkar emellertid på Socialstyrelsens möjligheter att uppfylla sitt ansvar att följa upp och utvärdera verksamhet enligt LSS. Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen, att i samverkan med länsstyrelserna uppnå en ökad samordning, medför att Socialstyrelsen blir beroende av länsstyrelsernas medverkan i uppföljning och utvärdering. Det betyder även att länsstyrelserna medverkar i utvärderingen av sin egen verksamhet. Socialstyrelsen har dock, utifrån dessa förutsättningar, följt upp och redovisat verksamheten i enlighet med de krav som regeringen ställt.

¹ Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

Länsstyrelsernas tillsyn

Länsstyrelserna ansvarar för den granskande tillsynen av verksamhet som bedrivs med stöd av LSS. De utövar tillsyn riktad mot hela verksamheter och tillsyn efter klagomål från enskilda, ansöker om sanktionsavgift mot kommuner som inte verkställer domar, främjar verksamhet genom rådgivning och information samt beviljar tillstånd för verksamheter som bedrivs i enskild regi. I sin tillsyn har länsstyrelserna rätt att inspektera verksamheter. Syftet med tillsynen är att tillse att handläggning sker på ett rättssäkert sätt och att beslut och domar om insats verkställs. Om länsstyrelsen i sin tillsyn finner brister kan de lämna kritik till verksamhetsansvariga.

Granskningen visar att det sammanlagda antalet årsarbetare som länsstyrelserna avsatte för hela den sociala tillsynen år 2005 var 158. Av dessa hade 28 årsarbetare i uppgift att arbeta med LSS-tillsyn. De flesta länsstyrelser, 18 av 21, har avsatt endast en årsarbetskraft för tillsynen av LSS. Granskningen har visat att ett par länsstyrelser inte har kunnat upprätthålla tillsyn av insatsen bostad med särskild service för vuxna under hela den period som har granskats, eftersom personal har saknats.

Verksamhetstillsyn med inspektion genomfördes under perioden 2004–2005 i 124 av landets 290 kommuner, verksamhetstillsyn utan inspektion genomfördes i 69 kommuner.

Av 2 800 kommunala verksamheter med bostad med särskild service för vuxna har endast sju procent varit föremål för verksamhetstillsyn någon gång under åren 2004–2005. Verksamhetstillsynen av verksamheter drivna i enskild regi är i allmänhet betydligt mera omfattande. Länsstyrelserna förklarar det med att det är större risk för kvalitetsbrister i dessa verksamheter.

Länsstyrelsernas verksamhetstillsyn ger i nära hälften av fallen anledning till kritik mot de granskade verksamheterna. För enskilda verksamheter lämnas kritik i något mindre omfattning.

Granskningen visar också att under åren 2004–2005 har länsstyrelserna efter klagomål från enskilda genomfört individtillsyn i 234 ärenden. Merparten av denna individtillsyn var riktad mot kommunal verksamhet och genomfördes utan inspektion. Av de totalt 234 ärendena lämnade länsstyrelserna allvarlig kritik i 33 fall.

Det finns inga gemensamma definitioner av i vilka situationer kritik ska uttalas mot verksamheter eller kommuner. Granskningen har visat att vissa länsstyrelser har egna, skriftliga, definitioner av situationer där kritik ska lämnas medan andra saknar sådana. Vissa länsstyrelser har uttryckt tveksamhet mot att använda begrepp som kritik och allvarlig

kritik och föredrar i stället att använda termer som påpekanden om brister eller förbättringsområden.

I länsstyrelsernas uppgifter ingår också att bedriva främjande verksamhet genom att bland annat ge råd i kommunernas planering av bostäder enligt LSS. Riksrevisionens granskning visar att merparten av kommunernas tjänstemän är nöjda med denna rådgivning. Övervägande delen av tjänstemännen är också nöjda med den rådgivning som länsstyrelserna har gett i enskilda ärenden.

Länsstyrelsernas uppföljning av kritik och användning av sanktionsinstrumentet

Länsstyrelserna ska följa upp kritik som lämnats vid verksamhetstillsyn. Granskningen visar att länsstyrelserna har följt upp tre fjärdedelar av de ärenden där kritik har lämnats i verksamhetstillsynen under perioden 2004–2005. Uppföljningen av kritik efter individtillsyn är sparsammare, framför allt i ärenden där tillsynen inte inkluderat någon inspektion. Det har framkommit i granskningen att länsstyrelserna anser att uppföljning av kritik inte alltid är ett effektivt sätt att använda resurserna på. Om kommunen redovisar en plan för hur bristen ska åtgärdas kan länsstyrelsen låta nöja sig med det.

De uppföljningar som länsstyrelserna har gjort visar att kommunerna och verksamheterna inte alltid rättar sig efter den kritik de får från länsstyrelserna. I närmare hälften av fallen där länsstyrelserna har följt upp vad som hänt efter att man uttalat kritik vid verksamhetstillsyn, hade kommunerna inte åtgärdat bristerna vid uppföljningen. För kritik som lämnats vid individtillsyn har länsstyrelsernas uppföljningar visat att bristerna inte var åtgärdade i en tredjedel av fallen.

Länsstyrelsen har också möjlighet att ansöka om sanktionsavgift om en kommun inte inom skälig tid verkställer en dom där en enskild får rätt till insats enligt LSS. Att ansöka om sanktionsavgift är det kraftfullaste instrumentet länsstyrelsen har gentemot en kommun i tillsynen av insatsen bostad med särskild service för vuxna. Granskningen visar dock att det är relativt ovanligt att länsstyrelserna ansöker om sanktionsavgifter för domar om denna insats. Vid utgången av år 2004 fanns 72 ej verkställda domar. Länsstyrelserna hade under samma år ansökt om sanktionsavgift för 23 ej verkställda domar. Det är oklart hur långa väntetiderna var för de domar som inte var verkställda i december år 2004. Inte heller finns det uppgifter om huruvida det har funnits andra sakliga skäl till att länsstyrelserna inte ansökt om sanktionsavgift för fler av de ej verkställda domarna. Andra uppgifter, dels i myndigheternas rapportering till regeringen, dels framförda i

intervjuer med länsstyrelserna, indikerar att länsstyrelserna inte har använt sanktionsinstrumentet fullt ut.

Länsstyrelserna kan ansöka om sanktionsavgift enbart i de fall där det finns en dom som gynnar individen. Länsstyrelsen har däremot inte möjlighet att ansöka om sanktionsavgift om kommunen förhalar ett beslut eller har fattat ett beslut om insats men sedan inte verkställer det. I sådana fall kan länsstyrelsen endast uttala kritik mot kommunen. Antalet kommunala beslut om bostad med särskild service för vuxna som inte verkställs, har ökat från 292 ärenden år 2001 till 422 ärenden år 2004. Huruvida kommuner har förhalat beslut, och hur ofta det i så fall har inträffat, är inte känt.

Riksrevisionens slutsatser

Det faktum att LSS är en rättighetslag medför att varje individ som omfattas av lagen har rätt till en korrekt och rättssäker behandling av såväl den myndighet som ska tillämpa lagen, som den myndighet som ska utöva tillsyn över att lagen följs. Eftersom LSS är avsedd för medborgare med särskilt behov av samhällets stöd är det av yttersta vikt med en fungerade tillsyn.

Granskningen avser det statliga ansvaret för en rättssäker tillämpning av LSS. Sammantaget är vår bedömning att Socialstyrelsens normgivning har varit tillräcklig, men att det inom vissa områden kan finnas behov av ytterligare vägledande information.

I dagsläget är ansvaret för tillsyn av LSS delat mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Socialstyrelsens ansvar för den centrala tillsynen består bland annat i att följa och utvärdera LSS-verksamheten. Socialstyrelsens möjlighet att påverka LSS-verksamheten inskränker sig till myndighetens möjlighet att utfärda föreskrifter rörande tillämpningen av LSS. Socialstyrelsens uppföljning och utvärdering sker huvudsakligen i samverkan med länsstyrelserna, i enlighet med regeringsuppdrag till myndigheterna. Socialstyrelsens möjligheter att utöva sitt tillsynsansvar är alltså beroende av länsstyrelserna och av att man är överens om vilka iakttagelser och slutsatser som ska redovisas. Detta medför enligt Riksrevisionens bedömning en risk att regeringen inte får rättvisande information om eventuella brister i verksamheten.

Socialstyrelsen har följt upp och redovisat verksamheten i enlighet med de krav som regeringen ställt. Enligt Riksrevisionens bedömning har Socialstyrelsen, med de begränsningar som har legat i den otydliga rollen, tillräckligt väl fullföljt uppgiften som ansvarig myndighet för den centrala tillsynen.

Riksrevisionen anser att det gemensamma uppdraget att samverka leder till oklarhet om vad Socialstyrelsens centrala tillsynsansvar består av och vem som har det yttersta ansvaret för tillsynen av LSS. Riksrevisionen anser att regeringens ”samverkansstyrning” inte räcker för att åstadkomma en rättssäker tillämpning av LSS.

Regeringen har vid tidigare tillfällen uttalat att den sociala tillsynen ska ske fortlöpande och vara effektiv. Riksrevisionen anser att länsstyrelsernas tillsyn av kommunala verksamheter sker alltför sällan.

Riksrevisionen konstaterar att det vanligen är en eller högst två personer som utför länsstyrelsernas tillsyn av LSS-verksamheter och att detta gör tillsynen alltför personberoende och sårbar. Granskningen visar att denna sårbarhet har medfört att tillsyn inte har kunnat utföras vid ett par länsstyrelser under en stor del av den granskade perioden, vilket inte är acceptabelt.

Länsstyrelserna gör olika bedömningar av i vilka fall man ska uttala kritik mot en kommun eller verksamhet. Socialstyrelsen har inte några befogenheter att styra länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelserna har inte heller någon skyldighet att komma överens om hur tillsynen ska bedrivas på ett mer likvärdigt sätt. Om länsstyrelsernas tillsyn ska bedrivas på ett likvärdigt sätt i landet är det regeringens ansvar att skapa förutsättningar för det. Likartade brister bör, enligt Riksrevisionens mening, bedömas på ett likartat sätt i landet.

Länsstyrelserna ska följa upp den kritik de lämnar mot kommuner eller verksamheter efter en verksamhetstillsyn. Granskningen har visat att denna uppföljning inte är heltäckande. Riksrevisionen menar att uppföljning av kritik är en viktig del av tillsynen. LSS är avsedd för en grupp medborgare som är i behov av samhällets stöd och det är därför olyckligt att den kritik som lämnas inte följs upp i större utsträckning. Några länsstyrelser har valt att överlämna klagomål från individer till kommunen för utredning istället för att själva följa upp dem. Riksrevisionen anser att länsstyrelserna bör vara restriktiva med att överlämna klagomål från individer till kommunerna.

Länsstyrelserna kan sedan år 2002 ansöka om sanktionsavgift mot kommuner som inte verkställer en dom om insats enligt LSS. Det finns indikationer på att länsstyrelserna inte använder sanktionsinstrumentet i den utsträckning som lagstiftaren avsåg. Det saknas fullständig information om varför länsstyrelserna inte ansöker om sanktionsavgift i de fall där det finns ej verkställda domar. Riksrevisionen anser därför att uppföljningen av länsstyrelsernas användning av sanktionsinstrumentet bör förbättras.

Riksrevisionen konstaterar att antalet ej verkställda domar har minskat sedan år 2002, då möjligheten till sanktionsavgift infördes.

Personer som är missnöjda med kommunens tillämpning av LSS har emellertid i allmänhet små möjligheter att agera. Samtidigt som de ej verkställda domarna har minskat i antal har istället antalet ej verkställda kommunala beslut om LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna ökat. Länsstyrelsen har i sådana fall inte någon annan möjlighet att påverka kommunen än genom att uttala kritik. Frånvaro av beslut och det faktum att beslut inte verkställs kan inte heller överklagas av individen. I praktiken innebär detta att individens möjligheter att överklaga kommunala beslut har minskat under de senaste åren.

Riksrevisionens samlade bedömning är att den nuvarande organiseringen och utformningen av den statliga kontrollen av LSS inte uppfyller de krav som bör ställas på tillsyn av en rättighetslagstiftning. Enligt Riksrevisionen försvårar organiseringen av tillsynen möjligheterna att uppnå en likvärdig tillsyn.

Socialstyrelsen har inte befogenhet att styra länsstyrelsernas tillsyn. Regeringen har gett Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att samverka för att uppnå en större samordning, men i övrigt har inte regeringen formulerat krav på tillsynens omfattning och inriktning. Riksrevisionen bedömer att den tillsyn som bedrivs idag inte är likvärdig över riket. Regeringen kan åtgärda detta genom att antingen ge Socialstyrelsen i uppdrag att meddela föreskrifter rörande länsstyrelsernas tillsynsverksamhet eller själv precisera kraven på länsstyrelsernas tillsyn vad gäller omfattning och inriktning.

Socialstyrelsens uppföljning och utvärdering sker, i enlighet med regleringsbrev, huvudsakligen i samverkan med länsstyrelserna. Riksrevisionen anser att samverkan mellan myndigheterna leder till en oklarhet om vad Socialstyrelsens centrala tillsynsansvar består av och vem som har det yttersta ansvaret för tillsynen av LSS. Riksrevisionen menar att regeringen bör eftersträva en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

Riksrevisionens rekommendationer

Organiseringen av den sociala tillsynen utreds för närvarande. Inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning och organisering av den sociala tillsynen lämnas följande rekommendationer.

Riksrevisionen rekommenderar Socialstyrelsen att

- inventera kommunernas behov av ytterligare vägledning och kunskap beträffande hur LSS ska tillämpas, exempelvis för gruppen med diagnoserna autism eller autismliknande tillstånd.

Riksrevisionen rekommenderar länsstyrelserna att

- vidareutveckla samordningen mellan länsstyrelserna och i samband med det undersöka möjligheter att bistå varandra i fall där den sociala tillsynen inte kan upprätthållas på en acceptabel nivå.
- säkerställa att sanktionsinstrumentet används i den utsträckning det var tänkt och förbättra uppföljningen av länsstyrelsernas användning av det.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- initiera åtgärder för att förhindra att kommuner inte verkställer egna beslut, exempelvis genom en utvidgning av länsstyrelsernas möjlighet att ansöka om sanktionsavgift.
- överväga att vidta åtgärder för att åstadkomma en mer likvärdig tillsyn över hela landet. I det sammanhanget bör regeringen precisera innebörden av Socialstyrelsens centrala tillsyn.

1 Inledning

I mitten av 1990-talet trädde två rättighetslagar med stor betydelse för personer med funktionshinder i kraft. Dessa var lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om statlig assistansersättning (LASS). Riksrevisionen har tidigare granskat den statliga assistansersättningen enligt LASS.² Den granskningen indikerade att det finns rättssäkerhetsproblem i tillämpningen av LSS. Lagarna är en viktig del av handikappolitikens individuella stöd. Regeringens och riksdagens mål för handikappolitiken är

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

LSS har betytt mycket för att ge personer med omfattande funktionshinder det stöd och den service de behöver för att kunna leva som andra. Självbestämmandet och delaktigheten har ökat och generellt sett har funktionshindrades ställning i samhället stärkts.³ År 2005 omfattades drygt 54 000 personer av LSS-insatser. Av dessa hade drygt 20 000 personer beviljats insatsen bostad med särskild service för vuxna. Det är den LSS-insats som kostar mest, närmare 14 miljarder kronor år 2005.⁴ Antalet personer som beviljas och får en bostad med särskild service för vuxna enligt LSS uppgår enligt Riksrevisionens uppskattning till mellan 500 och 1 000 per år.⁵

Kommuner och landsting ansvarar för verksamheten men har inte alltid levt upp till de krav som lagen ställer, trots att stora resurser har avsatts. Trots att LSS är en rättighetslag får inte alla del av de insatser som de har rätt till. Inte heller motsvarar kvaliteten i verksamheten alltid de krav som lagen ställer. Ett av regeringens viktigaste instrument för att kontrollera att LSS tillämpas på rätt sätt är den statliga tillsynen. Den statliga tillsynen och uppföljningen ger underlag för regeringens och riksdagens bedömning av om rättighetslagstiftningen fungerar som det var tänkt och om målen för LSS uppnås.

² Personlig assistans till funktionshindrade, RiR 2004:7.

³ Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 9, s.94.

⁴ Vad kostar verksamheten i din kommun? Bokslut 2005, SKL och SCB. Kommunernas totala kostnader för LSS-verksamheten har ökat med 17 procent under perioden 2000-2004 sett ur 2004 års prisnivå och uppgick år 2004 till drygt 26 miljarder kronor (Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 9, s.93).

⁵ Ingen officiell statistik finns. Ökningen av antalet personer som har en beviljad LSS-insats har varit mellan 400 och 1000 personer årligen under åren 2000-2005. Ett visst utflöde förekommer.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har i en rad rapporter lyft fram tre typer av problem med verkställigheten vad gäller LSS, nämligen att kommunerna ger avslag på ansökningar om insats på felaktiga grunder, att kommunerna inte verkställer sina egna beslut om insats samt att kommunerna inte verkställer domar som gynnar den enskilde. Närmare 500 personer som beviljats LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna hade inte fått insatsen vid tidpunkten för den senaste publicerade mätningen från den 31 december 2004.⁶ Cirka 80 procent av dem med beslut om bostad med särskild service hade då väntat i mer än tre månader på att beslutet skulle verkställas. Ytterligare 100 personer fick avslag på en ansökan om insats om bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, trots att de hade bedömts ha behov av den, under år 2004. Därutöver finns problem med kvaliteten i vissa av verksamheterna.

Alternativet till en egen bostad med särskild service är i många fall för personer med funktionshinder att bo kvar hemma hos sina föräldrar. Det betyder att föräldrarna får sköta stora del av den omvårdnad som deras vuxna barn behöver. Med andra ord har LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna stor betydelse för inte bara den egna självständigheten och livskvaliteten för personer med funktionshinder utan även för de anhöriga och deras livskvalitet.

En förutsättning för att personer med funktionshinder ska få det stöd som de har behov av och är berättigade till är att lagarna tillämpas på ett rättssäkert sätt. Finansutskottet konstaterar att ”alltsedan lagen trädde i kraft 1994 har många invändningar framförts gällande lagens utformning och tillämpning. Brister i LSS har påtalats av både brukare och huvudmän.”⁷

1.1 Granskningens syfte – revisionsfrågan

Riksrevisionen har granskat hur staten uppfyller sitt ansvar för en rättssäker tillämpning av LSS, med avseende på insatsen bostad med särskild service för vuxna. Den statliga tillsynen utövas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Socialstyrelsen ansvarar för normgivningen. Revisionsfrågan är följande:

- Har den statliga normgivningen och tillsynen varit tillräcklig för att åstadkomma en rättssäker tillämpning av LSS vad gäller beslut om bostad med särskild service?

Granskningen har inriktats mot följande delfrågor:

- Har Socialstyrelsens normgivning och uppföljning av insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS varit tillräcklig?

⁶ Ej verkställda domar och beslut enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och Länsstyrelserna, 2005.

⁷ Bet. 2006/07:FiU3.

- Har länsstyrelsernas tillsyn av insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS varit tillräcklig?
- Har länsstyrelsernas uppföljning och användning av sanktionsinstrumentet varit tillräcklig?

Med *normgivning* avser vi i denna granskning såväl Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd som övrig information som myndigheten meddelar, till exempel i form av meddelandeblad eller handböcker. Den enda normgivning som är bindande i formell juridisk mening är föreskrifterna. Allmänna råd är ur formell synvinkel endast vägledande, men sådana råd får ofta en i praktiken mer eller mindre bindande verkan. Det är t.ex. inte ovanligt att förvaltningsdomstolarna använder de standarder som sätts i allmänna råd som underlag för sina bedömningar i domar och beslut.⁸

Med *tillsyn* avser vi dels den nationella tillsyn som bedrivs i samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna, dels länsstyrelsernas operativa tillsyn som omfattar såväl verksamhetstillsyn som individtillsyn.

1.2 Bakgrunden till Riksrevisionens granskning

De två rättighetslagarna föregicks av att regeringen år 1989 tillsatte handikapputredningen.⁹ Handikapputredningens förslag utmynnade i den proposition, där regeringen föreslog en reformering av stödet till funktionshindrade.¹⁰ Riksdagen ställde sig bakom förslagen och år 1994 trädde de två lagarna för personer med funktionshinder i kraft. Lagarna bygger på principen om alla människors lika värde och lika rätt. Människor med funktionshinder ska ha möjlighet att få utbildning, delta i arbetslivet, ha ett tryggt och värdigt boende, kunna delta i fritids- och kulturaktiviteter och leva ett aktivt och självständigt liv.¹¹

Propositionen framhöll att insatsen bostad med särskild service för vuxna var betydelsefull:

”Ingen annan enskild faktor kan sägas ha så stor betydelse för känslan av den egna identiteten som den egna bostaden.”¹²

Regeringen menade också att det var önskvärt att stöd och service höll en jämn kvalitet, oberoende av var i landet den funktionshindrade bor och

⁸ Se t.ex. Finna rätt. Juristens källmaterial och arbetsmetoder, Norstedts juridik, 2006, s. 44-45.

⁹ Dir 1988:53, SOU 1991:46 (Handikapp välfärd rättvisa).

¹⁰ Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

¹¹ Se exempelvis SOU 1991:46, Handikapp välfärd rättvisa, betänkande av 1989 års Handikapputredning, samt prop. 2005/06:1 och 2006/07:1.

¹² Prop. 1992/93:159, s. 83.

oavsett vilka ekonomiska förutsättningar han eller hon har.¹³ Riksdagens socialutskott poängterade å sin sida vikten av flexibilitet vad gäller insatsen bostad med särskild service för vuxna.¹⁴

1.2.1 *LSS är en rättighetslag*

Det faktum att LSS är rättighetslag är en utgångspunkt för granskningen. Såväl regeringen som riksdagen har sett synnerligen allvarligt på att beslut i vissa fall inte verkställs av kommunerna.¹⁵ Regeringen har de senaste åren följt utvecklingen av antalet ej verkställda domstols- och myndighetsbeslut, avslag trots bedömt behov vad gäller stöd och service till funktionshindrade samt ålägganden om sanktionsavgift.¹⁶

Länsstyrelserna ansvarar för den regionala tillsynen och för uppgiften att främja kommunernas verksamhet. Det senare sker genom information och rådgivning. Socialstyrelsen ansvarar för den centrala tillsynen i samverkan med länsstyrelserna. Myndigheten har därutöver ansvaret för normgivning enligt LSS.¹⁷

1.2.2 *Statens ansvar för tillsyn och normgivning*

En annan utgångspunkt för granskningen är regeringsformens krav på likhet inför lagen. Regeringsformen ställer vissa grundläggande krav på myndighetsutövning. Myndigheterna ska följa lagen. De ska behandla lika fall lika, och den enskilde ska få en saklig och opartisk prövning och bedömning.

Kommunerna och landstingen har ansvaret för tillämpningen av LSS. Staten är emellertid ytterst ansvarig för att se till att lagarna efterlevs. Kontrollen sker framför allt genom den tillsyn som Socialstyrelsen och länsstyrelserna ansvarar för men också genom Socialstyrelsens normgivning och länsstyrelsernas främjande verksamhet.¹⁸ De olika instanserna har var för sig och tillsammans till uppgift att säkerställa att riksdagens intentioner fullföljs. Det är denna tillsyn och kontroll som nu är föremål för Riksrevisionens granskning. Granskningen berör i mindre utsträckning regeringens styrning även

¹³ Prop. 1992/93:159, s. 49.

¹⁴ Bet. 1992/93:SoU19, s. 4.

¹⁵ Se exempelvis prop. 1999/2000:79 och bet. 1999/2000:SoU14.

¹⁶ Information till regeringen har bland annat lämnats i rapporterna Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2001, Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003, Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, åren 2002, 2004 respektive 2005.

¹⁷ 13-14 §§ i Förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-förordningen).

¹⁸ Socialstyrelsens och Länsstyrelsernas ansvar för tillsynen av LSS finns reglerad i lagen om LSS, § 25 och § 26.

om Riksrevisionen omnämner den i kapitlet om Socialstyrelsens normgivning och tillsyn.

1.3 Avgränsningar i granskningen

Handikappolitiken består inte bara av individuella stödinsatser utan även av insatser för att undanröja hinder i samhället och för att bekämpa diskriminering. De senare typerna av insatser är sektorsövergripande. Dessa ingår inte i granskningen.

Vår granskning av länsstyrelsernas tillsyn avser i första hand den granskande tillsyn som utövats gentemot kommuner och enskilt drivna verksamheter, granskning initierad av klagomål från enskilda samt bevakning av domar. Denna del av Riksrevisionens granskning har koncentrerats till åren 2004 och 2005. Länsstyrelserna har ytterligare möjligheter att förmå kommunerna att efterleva LSS. Länsstyrelserna har till uppgift att informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör verksamheten, ge kommunerna råd i deras verksamhet, verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov, främja samverkan i planering mellan kommunerna, landstingen och andra samhällsmedborgare.

Det förekommer att en individ med speciella behov får plats i ett gruppboende i en annan kommun än den kommun i vilken ansökan gjordes. Hemkommunen, som har beviljat insatsen, betalar då för insatsen. I vissa fall har det efter en tid uppstått en diskussion mellan kommunerna om vilken kommun som fortsättningsvis ska betala för insatsen. Regeringen har givit länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga och rapportera om dessa tvister. Denna del av länsstyrelsernas tillsyn kommer inte att beröras i denna granskning.

I granskningen koncentrerar vi intresset på en av de tio insatser som kan ges med stöd av LSS, nämligen insatsen bostad med särskild service för vuxna. Under granskningens gång har vi ibland funnit att denna avgränsning har varit svår att göra i praktiken. Därför redovisar vi i vissa fall statistik och iakttagelser som gäller för samtliga insatser enligt LSS.

Riksrevisionen har inte granskat hur länsstyrelsernas tillsyn tar hänsyn till jämställdhets- och barnperspektivet.

1.4 Granskningens genomförande

För att samla underlag för bedömningarna har vi

- granskat propositioner och utskottsbetänkanden samt gått igenom regeringens analys och resultatbedömningar rörande funktionshindrade i de senaste tio årens budgetpropositioner.
- studerat Socialstyrelsens årliga sammanställningar av länsstyrelsernas tillsyn och länsstyrelsernas dokumentation från tillsynen.
- tagit del av ett antal kommunala revisionsrapporter.
- gjort intervjuer med Socialdepartementet, Finansdepartementet, ett urval länsstyrelser, Socialstyrelsen, ett urval kommuner samt med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
- samlat in information om Socialstyrelsen och om länsstyrelsernas insatser via en enkätundersökning till drygt en tredjedel av alla kommuner.
- genomfört en enkätundersökning till samtliga länsstyrelser för att samla in uppgifter om länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.
- erbjudit sex centrala handikapporganisationer att bidra med sina erfarenheter.¹⁹

Riksrevisionen genomförde med hjälp av Statisticon under våren 2006 en enkätundersökning som riktade sig till socialtjänsten i ett slumpmässigt urval om 105 kommuner. Därutöver har Stockholms, Göteborgs och Malmö kommun ingått i undersökningen. I dessa kommuner skickades en enkät till varje stadsdel.²⁰

Parallellt genomfördes en enkätundersökning som riktade sig till länsstyrelsernas sociala tillsynsenheter eller motsvarande. Socialstyrelsen och ett urval av länsstyrelser fick möjlighet att i förväg lämna synpunkter på frågeformuläret. Resultaten från enkäten har också kompletterats och kvalitetssäkrats via uppföljningsintervjuer. Båda frågeformulären återfinns i bilaga 1.

Riksrevisionens bedömning av om Socialstyrelsens och länsstyrelsernas åtgärder varit tillräckliga grundar sig huvudsakligen på de krav på tillsynsmyndigheterna som riksdagen uttalat i och med att LSS infördes.

De författningar som har varit relevanta för denna granskning är framför allt:

- Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

¹⁹ De handikapporganisationer som har bidragit med sina erfarenheter är: Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna, FUB, och Riksföreningen autism, RFA.

²⁰ Svarefrekvensen för kommunerna i urvalet var 90 procent och för Stockholm, Göteborg och Malmö kommun 86 procent.

- Förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-förordningen).
- Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2002:9) Bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 p LSS.

Vidare har Socialstyrelsens och länsstyrelsernas instruktioner,²¹ förvaltningslagen (1986:223) och verksförordningen²² beaktats. Vi har också utgått från regeringens regleringsbrev samt de uttalanden som riksdagen och regeringen har gjort i utskottsbetänkanden, propositioner och skrivelser om LSS.

Efter det inledande kapitlet lämnas i kapitel 2 vissa grundläggande fakta om LSS. I de följande tre kapitlen redovisas iakttagelserna från granskningen. Kapitel 3 behandlar Socialstyrelsens normgivning och tillsyn, kapitel 4 länsstyrelsernas tillsyn och kapitel 5 länsstyrelsernas uppföljning och användning av sanktionsavgifter. I kapitel 6 redovisas Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer.

1.5 Tidigare och pågående utredningar

Samhällets skyldigheter att ge olika former av stöd till personer med psykiska och fysiska funktionshinder utreds för närvarande av en kommitté, LSS-kommittén, f.d. Assistanskommittén.²³ Kommitténs uppdrag omfattade ursprungligen insatsen personlig assistans men har därefter utökats till att omfatta en översyn av hela LSS.²⁴ Kommitténs uppdrag inklusive översynen av LSS ska redovisas senast den 31 mars 2008.

En uppföljning av kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS pågår.²⁵ Utjämningsystemet har tillkommit för att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamhet enligt LSS. Uppföljningen ska avslutas i juni 2007.

Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut tillsattes år 2003 av regeringen med uppdrag att analysera varför det förekommer att kommunala beslut inte verkställs och varför det förekommer beslut om avslag trots att kommunen bedömer att det finns behov av en insats.²⁶ Utredningens förslag har resulterat i skärpt lagstiftning rörande verkställighet av beviljat bistånd enligt socialtjänstlagen. I propositionen

²¹ Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen och förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

²² Verksförordning (1995:1322).

²³ S 2004:06, dir. 2004:107, dir. 2004:179, dir. 2005:66 och dir. 2006:68.

²⁴ Dir 2006:68.

²⁵ Fi 2006:02, dir. 2006:15,

²⁶ S 2003:07, Dir. 2003:93, SOU 2004:118, Beviljats men inte fått.

anger regeringen att den avser att återkoma till frågan när det gäller sådana beslut som fattats enligt LSS.²⁷

En särskild utredare har för närvarande i uppgift att se över organisationen och ansvarsfördelningen inom den sociala tillsynen, Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten.²⁸ Utredningen ska avsluta sitt arbete den 1 juli 2007.

²⁷ Prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:301.

²⁸ S 2004:12, Dir. 2004:178 och Dir 2005:87.

2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

2.1 LSS – en rättighetslag

LSS brukar klassificeras som en rättighetslag. Det innebär bland annat att om en kommun fattar ett beslut som går emot den enskilde har han eller hon möjlighet att överklaga beslutet och få sitt ärende prövat av domstol. Personer med funktionshinder ska få lika rätt till stöd och service, oavsett var i landet de bor.²⁹ Samtidigt medger LSS flexibilitet för kommunerna att finna olika individuellt utformade lösningar. Innehållet i LSS-insatserna preciseras inte närmare i lagen. Beträffande insatsen bostad med särskild service till vuxna har regeringen och riksdagen bland annat understrukt vikten av valfrihet vad gäller valet av bostadsform och individuell anpassning av bostaden.³⁰ Socialutskottet har också poängterat vikten av flexibilitet.³¹

Målet med handikappolitiken – att personer med funktionshinder ska få möjlighet att leva som andra – lyfts fram i LSS. Verksamhet enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Tio olika insatser är specificerade.³² Kommunerna har ansvaret för nio av insatserna och bostad med särskild service för vuxna är en av dem. Övriga insatser är bland annat daglig verksamhet, biträde av kontaktperson, ledsagarservice och biträde av personlig assistent. För insatsen rådgivning och personligt stöd vilar ansvaret på landstingen.

2.2 Rättssäkerhetsproblem med LSS

De rättssäkerhetsproblem som kan förekomma i anslutning till LSS är att:

1. kommunerna inte inom en skäligen tid verkställer de beslut som de själva har fattat.³³
2. kommunerna avslår ansökningar om LSS-insats trots att man har bedömt att individen har ett behov av den.³⁴

²⁹ Prop. 1992/93:159, s. 49.

³⁰ Prop. 1992/93:159, s. 85-87.

³¹ Bet. 1992/93:SoU19, s. 4, rskr. 1992/93:321.

³² Insatserna räknas upp i 9 § i LSS.

³³ Se exempelvis Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2005.

³⁴ Ibid.

3. kommunerna trotsar domstolsutslag och låter bli att inom en skälig tidsperiod verkställa de domar som gynnar en person.³⁵
4. kommunala eller enskilda verksamheter har kvalitetsbrister.
5. kommunerna ger felaktig eller otillräcklig information till den enskilde om hans eller hennes rätt till en insats och därmed undviker att individen ansöker om en insats.
6. kommunerna förhalar beslut eller låter bli att fatta beslut om insatser.

De rättssäkerhetsproblem som tas upp i punkterna 1-3 har beskrivits i den rapportering som Socialstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt har lämnat till regeringen.³⁶ Enligt deras rapportering hade 585 personer inte fått den insats de hade rätt till vid den senaste mättidpunkten i december 2004. Detta gäller LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna.

Kvalitetsbrister i LSS-verksamheter (punkt 4 ovan) har beskrivits i olika sammanhang. Bland annat har regeringen kommenterat tillsynsmyndigheternas rapportering av kvalitetsbrister i en uppföljning av det nationella handlingsprogrammet för handikappolitiken.³⁷ De två typer av rättssäkerhetsproblem som beskrivs i punkterna 5 och 6 är sådana som har framkommit under granskningens gång. Någon kartläggning har dock inte gjorts av hur vanliga dessa tre senare typer av rättssäkerhetsproblem är.

Av tabellen nedan framgår att insatsen bostad med särskild service utgör en relativt stor andel av det totala antalet ärenden där kommuner antingen avslår ansökningar om insats (2) eller inte verkställer domar (3).

Tabell 2.1 Antal ärenden där insats inte hade verkställts vid mättidpunkten den 31 dec. 2004.

Typ av verkställighetsproblem	För LSS totalt	För bostad med särskild service
1. Kommunerna verkställer inte de beslut de själva har fattat om att någon har rätt till en insats	2 448	422
2. Kommunerna avslår ansökningar om insats trots att individen har bedömts ha behov av den.	151	91
3. Kommunerna trotsar domstolsutslag och verkställer inte de domar som gynnar en person	108	72

Källa: Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och Länsstyrelserna.

³⁵ Se exempelvis Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2005.

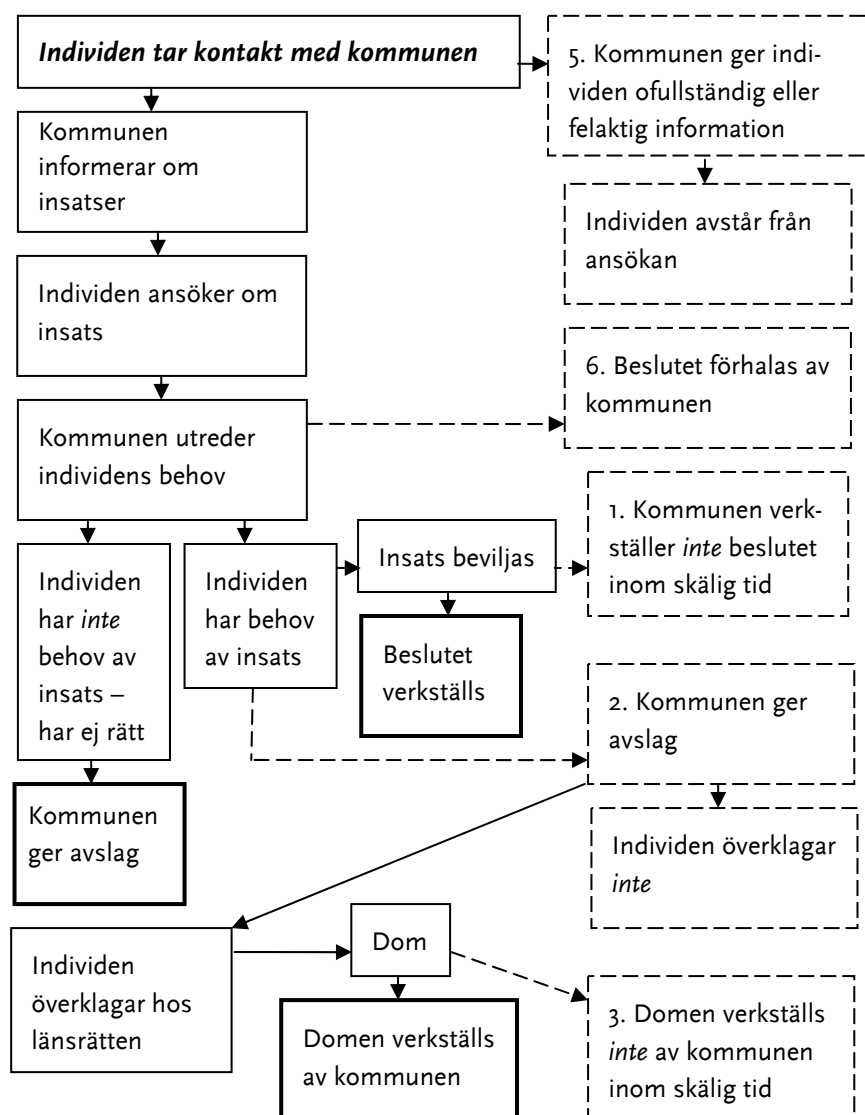
³⁶ Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2001, Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003 samt Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och Länsstyrelserna, 2002, 2004 respektive 2005.

³⁷ Se exempelvis Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, Skr. 2005/06:110, s. 134.

I 45 procent av de ärenden, där kommunen hade fattat ett beslut om LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna men inte verkställt beslutet, hade tiden från beslutstidpunkten uppgått till mer än ett år vid uppföljningstidpunkten i december år 2004. I 23 procent av ärendena var väntetiden från beslutet längre än två år vid uppföljningen.³⁸

Figuren nedan sammanfattar några olika typer av problem med rätts säkerheten och hur de förhåller sig till varandra. Tre rutor i figuren är markerade med kraftigare kanter. De representerar olika typer av "acceptabla avslutningsanledningar", där ärendet alltså avslutas med att individen får en insats, eller ett avslag på rätts säkra grunder. De rutor som i stället är markerade med streckade kanter representerar olika exempel på rätts förlust för den enskilde.

³⁸ Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2005, s. 16.



Figur 1 Processer som leder fram till olika typer av rättsförlust för individen.

Individen själv har möjlighet att överklaga ett beslut som fattas i punkten 2 i figuren. Individen har också möjlighet att göra en anmälan till Riksdagens ombudsmän (tidigare Justitieombudsmannen), JO, om han eller hon anser att det finns felaktigheter i kommunernas handläggning och beslutsfattande. JO:s tillsyn är huvudsakligen inriktad på brister i handläggningen. JO kan inte ändra domar eller beslut utan kan endast kritisera myndigheterna eller tjänstemännen.³⁹

³⁹ JO eller JK får väcka åtal om de vid sin kontroll upptäcker att brott har begåtts, t.ex. tjänstefel. JO och JK kan även initiera disciplinförfarande för tjänsteförseelse.

2.3 Fakta om LSS och bostad med särskild service för vuxna

Gränsen mellan LSS och övrig lagstiftning är inte alltid skarp. LSS är en "pluslag" till socialtjänstlagen (SoL). Alla insatser som kan ges enligt LSS kan också ges med stöd av SoL, som innehåller särskilda bestämmelser för bland annat personer med funktionshinder.⁴⁰ En person med funktionshinder kan få en bostad med särskild service med stöd av *antingen* SoL eller LSS.

Den enskildes position är dock starkare om han eller hon omfattas av LSS och inte enbart av SoL. LSS ger *inte* utrymme för kommunen att neka den enskilde en bostad med särskild service, med motiveringen att alternativa insatser kan tillgodose behovet av hjälp, om den enskilde själv vill ha en bostad med särskild service och han eller hon har behov av en sådan insats.⁴¹ Enligt den proposition från regeringen som föregick reformen bör en ansökan om stöd från en person som omfattas av LSS i första hand prövas enligt LSS.⁴² Likheterna mellan LSS och SoL och det faktum att de delvis överlappar varandra medför att det blir mer komplicerat att följa upp tillämpningen av LSS.

2.3.1 Målgruppens storlek

För att få rätt till insatser enligt LSS ska behovet av stöd inte ha tillgodosetts på något annat sätt. Personen ska själv eller genom vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare ha begärt stödet. Han eller hon ska dessutom ingå i någon av de tre personkretsarna.

Personkretsarna består av personer med

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.⁴³

År 2005 uppgick antalet personer med LSS-insatser till drygt 54 000 personer, vilket motsvarar ungefär en halv procent av Sveriges befolkning. Det är värt att notera att man inför LSS-reformen gjorde beräkningar som

⁴⁰ 2 kap. 2 § SoL. 5 kap. 7-8 §§ SoL.

⁴¹ Socialstyrelsens handbok, Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 26-27.

⁴² Prop. 1992/93:159, s. 171.

⁴³ 1 § LSS

visade att målgruppen för samtliga LSS-insatser var cirka 100 000 personer.⁴⁴ LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna har beviljats till drygt 20 000 personer.

Tabell 2.2 Antal pågående kommunala LSS-insatser fördelade per insats

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Daglig verksamhet	20 500	21 100	21 700	23 200	24 100	25 000
Bostad med särskild service, vuxna	16 900	17 500	18 000	19 000	19 900	20 300
Kontaktperson	13 600	14 000	14 500	15 200	16 100	16 700
Korttidsvistelse utanför det egna hemmet	9 800	9 600	9 900	10 400	10 500	10 500
Ledsagarservice	7 800	8 100	8 500	9 200	9 400	9 600
Korttidsstillsyn för skolungdom över 12 år	3 000	3 100	3 400	4 000	4 400	4 700
Avlösarservice i hemmet	3 600	3 600	3 500	3 600	3 700	3 600
Särskilt boende för barn	1 100	1 100	1 200	1 300	1 200	1 200
Personlig assistans	4 200	4 300	4 300	4 600	3 900	3 600

Källa: Socialstyrelsens årliga statistik som mätt förhållandena ett särskilt datum varje år. Statistiken anger enbart beslut som fattats av kommunerna. Därför ingår inte uppgifter om råd och stöd eller uppgifter om sådan personlig assistans som är finansierad med statlig assistansersättning. Siffrorna har avrundats till närmaste 100-tal⁴⁵

2.3.2 Bostad med särskild service för vuxna

En bostad med särskild service ska fungera som den enskildes privata och permanenta bostad. Den ska vara en fullvärdig bostad, som uppfyller samma byggbestämmelser som gäller för bostäder i allmänhet. Boendet ska vara anpassat efter individens egna behov av särskilt stöd.⁴⁶ I insatsen ingår också en rätt till omvårdnad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. Det ska finnas personal knuten till boendet.⁴⁷ LSS reglerar inte i detalj hur boendet i övrigt ska vara organiserat, men i praktiken dominerar två huvudformer av boende, gruppboende och serviceboende.⁴⁸

⁴⁴ SOU 1991:46, Handikapp välfärd rättvisa, s. 28 ff.

⁴⁵ Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 9, s. 95.

⁴⁶ Boverket meddelar bestämmelser om fullvärdiga bostäder. En fullvärdig bostad ska normalt ha rum för personlig hygien, rum eller del av rum för samvaro och sömn och vila, rum eller del av rum för matlagning. Bostäder som byggdes före införandet av LSS behöver dock inte uppfylla alla kraven på fullvärdig bostad utan får användas som bostad med särskild service ändå. BFS 1993:57 med ändringar i BSF 1995:17 och BFS 2000:22

⁴⁷ Insatsen regleras i 9 § 9 punkten LSS.

⁴⁸ Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS – stöd för rättstillämpning och handläggning, Socialstyrelsen, 2003, s. 33.

Gruppbostad: Ett litet antal lägenheter grupperade kring gemensamma utrymmen. Bemannas dygnet runt för service och vård. Avsett för personer med omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov.

Servicebostad: Ett antal lägenheter med tillgång till gemensam service, såsom restaurang och matdistribution, och fast anställd personal. Lägenheterna är i regel anpassade efter den enskildes behov.

Som ett alternativ till bostad med särskild service kan man, enligt LSS, i stället ha rätt till en särskilt anpassad bostad. Det är en vanlig bostad med en grundanpassning till den enskildes funktionshinder. Till den boendeformen är dock inte någon service eller personal knuten. Regeringen och riksdagen har understrukt vikten av bland annat:⁴⁹

- valfrihet vad gäller valet av bostadsform.
- individuell anpassning och lämplighet av bostaden.

Socialutskottet har angående insatsen bostad med särskild service för vuxna poängterat vikten av flexibilitet. De statliga föreskrifterna bör vara så flexibla att kommunerna har ett visst utrymme att utforma boendet efter lokala behov och förutsättningar.⁵⁰

Kommunerna ska verkställa ett beslut om bostad med särskild service utan ”oskäligt dröjsmål”. För att det ska kunna åstadkommas måste kommunerna planera sina insatser för personer med funktionshinder. En sådan skyldighet infördes i SoL samtidigt med LSS-reformen.⁵¹

2.3.3 Kommunernas kostnader för LSS

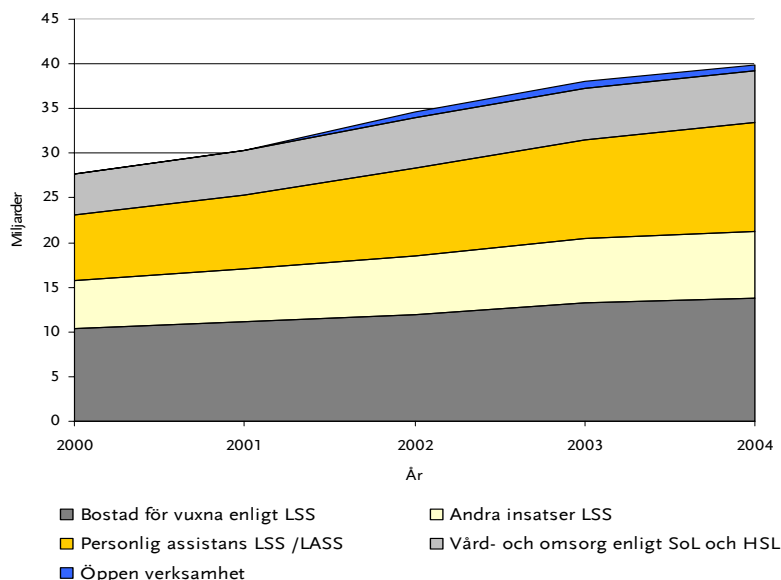
Kommunernas kostnader för LSS år 2005 var 26 miljarder kronor. En stor del av dessa kostnader stod insatsen bostad med särskild service för, nämligen 14 miljarder kronor. Kostnaderna för bostad med särskild service har ökat varje år, men ökningstakten tycks ha avtagit. Stöd och service till personer med funktionshinder kostade totalt för staten, kommunerna och landstingen 40 miljarder kronor år 2005.

⁴⁹ Prop. 1992/93:159, s. 85-87, bet. 1992/93:SoU19, s. 4, rskr. 1992/93:321.

⁵⁰ Bet. 1992/93:SoU19, s. 4, rskr. 1992/93:321.

⁵¹ Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321 och 5 kap. 8 § SoL.

Kostnader för vissa verksamheter för funktionshindrade åren 2000-2004



För kommunerna varierar den genomsnittliga kostnaden per brukare och år mellan drygt 100 000 kronor och drygt en och en halv miljon kronor.⁵² Ett system för kostnadsutjämning infördes år 2004.⁵³ Det omfördelar cirka två miljarder kronor varje år. Utjämningsystemet för LSS-insatser har dock ifrågasatts och sedan början av 2006 har en utredare i uppdrag att följa upp och se över utjämningsystemet. I uppdraget ingår bland annat att bedöma om alla kommuner har fått likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS. Utredaren lämnade ett första delbetänkande i juni 2006 och ska lämna ett slutbetänkande i juni 2007.⁵⁴

I en enkät från Riksrevisionen till kommunerna (frågeformuläret återfinns i bilaga 1) har tjänstemän i kommunerna tillfrågats om någon faktor gjorde det svårt att uppfylla lagens syften under perioden 2004–2005. De svarande kunde välja mellan ett antal faktorer:

- Svårigheter att tolka lagstiftningen.
- Bristande ekonomiska resurser.
- Brist i kommunens planering av byggnation.

⁵² Vad kostar verksamheten i din kommun? Bokslut 2004, SKL och SCB.

⁵³ Lag (2003:88) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, Lag (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt Förordning om utjämningsbidrag till och utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁵⁴ LSS-utjämningskommittén, dir. 2006:15, delbetänkande Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet (SOU 2006:69).

- Inflyttning till kommunen.
- Otillräckliga kunskaper om lämplig omsorg om vissa delar av målgruppen.
- Vissa typer av kompetens saknas i kommunen.
- Oenighet mellan kommunen och andra kommuner.

Inget av alternativen pekades ut som ett avgörande hinder för att kunna uppfylla lagens syften av de svarande tjänstemännen. Svaren fördelade sig relativt jämnt mellan de flesta av de uppräknade faktorerna. Det alternativ som flest svarande valde var "vissa typer av kompetens saknas i kommunen" och därefter följde "bristande ekonomiska resurser".

Tjänstemännen kunde även ange att bristande stöd eller tillsyn från Socialstyrelsen respektive länsstyrelsen gjorde det svårt att uppfylla lagens syften. Tretton procent ansåg att bristande stöd från Socialstyrelsen var försvårande och elva procent att bristande stöd från länsstyrelsen gjorde det svårt att uppfylla lagens syften. Sju respektive åtta procent angav att bristande tillsyn var ett problem.

3 Socialstyrelsens normgivning och tillsyn

Socialstyrelsen har ansvar för den centrala tillsynen av stöd och service till personer med funktionshinder. Det ansvaret regleras i såväl socialtjänstlagen (2001:453) som i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Socialstyrelsen har även andra tillsynsnära uppgifter inom handikappområdet. Myndigheten har sektorsansvaret för frågor med anknytning till dess verksamhetsområde. Inom ramen för det ansvaret ska Socialstyrelsen vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.⁵⁵ Myndigheten ska även vaka över verksamheternas kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter.⁵⁶

Socialstyrelsen ska svara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom vård och omsorg. Den ska följa och verka för forsknings- och utvecklingsarbete inom sitt ansvarsområde. Myndigheten ska främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom systematisk prövning och värdering, samt förmedla kunskap om verkningsfulla metoder och arbetsformer.⁵⁷

Socialstyrelsens möjligheter att utfärda föreskrifter för insatsen bostad med särskild service för vuxna regleras i LSS och LSS-förordningen.⁵⁸

3.1 Socialstyrelsens normgivning och vägledande information

Av LSS-förordningen framgår att Socialstyrelsen får meddela föreskrifter för att garantera enskilda personers skydd till liv, personlig säkerhet och hälsa inom verksamheter med LSS-insatser. Myndigheten får även meddela verkställighetsföreskrifter till LSS. Föreskrifter är bindande för kommunerna.

Socialstyrelsen kan även meddela allmänna råd, som publiceras i Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS) och genom annan form av information, t.ex. handböcker och meddelandeblad, påverka hur LSS tillämpas. Allmänna råd är endast vägledande, även om sådana råd i praktiken har stor betydelse.⁵⁹

⁵⁵ 1 § i förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁵⁶ 2 § i förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁵⁷ 2 § i förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁵⁸ Se 13 § LSS och 13-14 §§ i förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förarbetena ger inte vägledning om bemyndigandenas omfattning.

⁵⁹ Förvaltningsdomstolar kan använda dem som underlag för bedömningar i beslut. Se exempelvis Finna rätt. Juristens källmaterial och arbetsmetoder, Bernitz m. fl., Norstedts juridik, 2006., s. 44-45.

3.1.1 Föreskrifter och rekommendationer

Riktlinjer för hur boenden enligt LSS bör drivas finns i propositionen om LSS införande. En betydelsefull sådan är att varje boende ska omfatta ett litet antal personer. En annan riktlinje är att gruppboendestäder inte bör ha en institutionell prägel.⁶⁰

Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter om insatsen bostad med särskild service⁶¹ som kompletterar de krav på personal och utbildning som ställs i LSS och LSS-förordningen⁶². Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter för kommuner och länsstyrelser beträffande:

- vad som avses med omvårdnad i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.
- att bostäder med särskild service ska ha en särskilt utsedd person som förestår verksamheten.
- att den som förestår verksamheten i en gruppboendestad ska vara högskoleutbildad samt uppfylla vissa kunskaps- och kompetenskrav.⁶³

Socialstyrelsen har även lämnat allmänna råd om hur boendestäderna ska vara utformade, vilken utbildning föreståndaren bör ha, att boendestäderna inte bör ha institutionell prägel⁶⁴ samt hur många personer som en gruppboendestad maximalt kan omfatta. Utöver detta har Socialstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och vid genomförande av insatser enligt LSS samt om anmälan av personskada i LSS-verksamhet.⁶⁵ Socialstyrelsen har även tagit fram föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvaliteten i verksamhet enligt bland annat SoL och LSS.⁶⁶

3.1.2 Iakttagelser om Socialstyrelsens normgivning

Socialstyrelsens normgivning har betydelse för innehållet och kvaliteten i LSS-insatserna. Som vi tidigare beskrivit ställer regeringsformen krav på att

⁶⁰ Prop. 1992/93:159, s. 85-87, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

⁶¹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2002:9) om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

⁶² Förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁶³ Se vidare 5 § i föreskrifterna (SOSFS 2002:9).

⁶⁴ Det vill säga, de bör inte vara belägna i nära anslutning till andra bostäder med särskild service eller andra bostäder som inte är ordinära, t.ex. korttidshem eller särskilda boendeformer för äldre. Enligt rekommendationerna bör boendestäderna heller inte vara samlokaliserade med lokaler för daglig verksamhet.

⁶⁵ Se Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1996:17) om anmälan av personskada i verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁶⁶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:11) om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

medborgare ska behandlas likvärdigt och att tillämpningen av regler ska vara möjlig att förutse.

Samtidigt ska emellertid de statliga föreskrifterna i fallet med LSS-bostäder vara så flexibla ”att kommunerna erhåller visst utrymme att dimensionera, utforma och anpassa gruppboendet efter lokala behov och förutsättningar”.⁶⁷ Förhållanden och önskemål varierar mellan olika personer och familjer och därför måste det finnas en flexibilitet.⁶⁸ Det måste också finnas utrymme för kommunerna att hitta lokalt anpassade lösningar, som tar hänsyn till individens specifika behov.⁶⁹

Detta innebär att Socialstyrelsen i sin normgivning måste göra en avvägning mellan kravet på att lika fall ska behandlas lika och kravet på flexibilitet.

Socialstyrelsen får enligt LSS-förordningen meddela föreskrifter till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet och hälsa.⁷⁰ Riksrevisionen har gjort en bedömning av hur Socialstyrelsens föreskrifter för bostad med särskild service för vuxna är utformade i förhållande till förarbetena till LSS. Vi har funnit att Socialstyrelsen har konkretiserat de kriterier för LSS-insatsen som finns angivna i den proposition som låg till grund för lagens införande.⁷¹

Hur LSS ska tillämpas har varit föremål för domstolsprövning vid flera tillfällen. Bland annat har domstolarna prövat hur många personer ett gruppboende ska få omfatta. Socialstyrelsen angav tidigare i sina allmänna råd att ett lämpligt antal personer i ett boende med särskild service var tre till fem. En begäran om tillstånd att bedriva enskild verksamhet för sex brukare avlogs av en länsstyrelse med motiveringen att antalet personer skulle vara för stort. Avslaget överklagades och ärendet ledde slutligen till en dom i Regeringsrätten, där den enskilda verksamheten fick rätt eftersom Regeringsrättens bedömning i detta fall var att samtliga boende i gruppboendet kunde tillförsäkras goda levnadsvillkor. Socialstyrelsens allmänna råd ändrades i enlighet med domen.⁷²

Kommunernas synpunkter på Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

Riksrevisionen har i denna granskning låtit kommunernas tjänstemän bedöma Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd i en enkät. Det har

⁶⁷ Bet. 1992/93:SoU 19, s. 21.

⁶⁸ Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

⁶⁹ Bet. 1992/93:SoU 19, s. 21.

⁷⁰ Se 13 § LSS och 13-14 §§ i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förarbetena ger inte vägledning om bemyndigandenas omfattning.

⁷¹ Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

⁷² Se RÅ 2000 ref. 42, RÅ 1995 ref. 47 och RBD 1994:8, RH 1997:93. (RÅ står för Regeringsrättens årsbok, RH för Rättsfall från hovrätterna och RBD för Rättsfall från bostadsdomstolen.)

gjorts i två dimensioner, dels hur lätta de är att förstå, dels hur god vägledning de ger och hur väl de täcker behoven av vägledning.

Av svaren på enkäten till kommunerna framgår, att drygt hälften av de tillfrågade tjänstemän instämmer i hög grad i påståendet att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är lätta att förstå. Mindre andelar instämmer helt i påståendena att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd ger god vägledning vid handläggning och beslut samt att de täcker de områden där det finns behov av vägledning.

Tabell 3.1 Andel kommuner som instämmer i påståendet om Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är:	Instämmer i hög grad	Instämmer i viss mån	Instämmer inte alls	Vet ej/ ej svar
...lätta att förstå	57 %	32 %	2 %	8 %
...ger god vägledning vid handläggning och beslut	31 %	53 %	4 %	11 %
...täcker de områden där det finns behov av vägledning	26 %	49 %	9 %	16 %

Källa: Riksrevisionens enkät

Denna bild bekräftas av de intervjuer som har gjorts med kommunala tjänstemän. Några länsstyrelser och kommuner har i intervjuer emellertid även framfört synpunkten att Socialstyrelsens normgivning ofta dröjer för länge. Från Socialstyrelsens sida har man framhållit att det krävs ett noggrant arbete att ta fram föreskrifter och rekommendationer och att det därför tar tid.

3.1.3 *lakttagelser om Socialstyrelsens vägledande information*

I egenskap av sektorsmyndighet med samlat ansvar för handikappolitiken ingår det i Socialstyrelsens uppgifter att svara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling.⁷³ Socialstyrelsens handböcker för handläggning är ett komplement till Socialstyrelsens författningssamling och innehåller fakta, kunskapsunderlag och kommentarer som stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden hos huvudmän och andra vårdgivare.

Socialstyrelsen har publicerat en handbok för LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna.⁷⁴ Den innehåller en sammanställning av relevant lagstiftning, hänvisningar till rättsfall, propositioner och andra förarbeten, uttalanden från JO, hänvisningar till litteratur inom området samt Social-

⁷³ Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁷⁴ Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Stöd för rättstillämpning och handläggning, Socialstyrelsen, 2003.

styrelsens föreskrifter och allmänna råd. Handboken innehåller även en mängd källhänvisningar. Den ska fungera som stöd för rättstillämpning och handläggning. Handboken beskriver bland annat vad som utmärker boendeformerna gruppboende och serviceboende och ger information om bostädernas utformning, och innebörden i begreppet omvårdnad, fritidsverksamheter och kulturella aktiviteter för boende.

Riksrevisionen konstaterar att den handbok som har publicerats är mycket informativ och ur den aspekten håller god kvalitet. Denna bedömning delas av de allra flesta av kommunerna, vilket har förmedlats i såväl intervjuer som i enkätsvar.

Kommunernas synpunkter på Socialstyrelsens kunskapsförmedling och information

Av svaren på Riksrevisionens enkät till kommunerna framgår att de flesta handläggare anser att Socialstyrelsens informations- och vägledande material är lätt att förstå. Enkätsvaren från kommunerna och länsstyrelserna pekar med andra ord i samma riktning som Riksrevisionens bedömning.

Liksom i fallet med normgivningen är det färre som instämmer i påståenden om att informationsmaterialet ger god vägledning vid handläggning och beslut och att de täcker de områden där det finns behov av vägledning.

Tabell 3.2 Andel kommuner som instämmer i påståendena om övrigt informations- eller vägledande material från Socialstyrelsen om insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

Övrigt informations- eller vägledande material från Socialstyrelsen är:	Instämmer i hög grad	Instämmer i viss mån	Instämmer inte alls	Vet ej/ ej svar
...lätt att förstå	58 %	29 %	2 %	11 %
...ger god vägledning vid handläggning och beslut	36 %	43 %	4 %	11 %
...täcker de områden där det finns behov av vägledning	35 %	44 %	9 %	16 %

Källa: Riksrevisionens enkät

Vi har noterat att det finns behov av ytterligare spridning av kunskaper inom vissa områden, exempelvis om hur man bedömer behoven för personer som har någon av diagnoserna autism eller autismliknande tillstånd, såsom Aspergers syndrom. Denna synpunkt har förts fram vid framför allt intervjuer med länsstyrelser, kommuner och en av handikapporganisationerna. Tolkningen av vad lagstiftaren avser med begreppet goda levnadsvillkor är ett annat område där vissa kommuner har haft problem.

Länsstyrelsernas behov av mer vägledande information och stöd

Länsstyrelserna har i Riksrevisionens andra enkätundersökning besvarat en fråga om man hade ytterligare behov av vägledning och stöd från Socialstyrelsen. Sjutton länsstyrelser har svarat att de har behov av mer vägledning och stöd. Av dessa har elva länsstyrelser svarat att de behöver mer vägledande information om bemanningen av gruppbo- städer eller servicebo- städer, bland annat kompetenskraven för den som förestår verksamheten. Nio länsstyrelser vill ha mer vägledning om bostädernas utformning eller storlek. Fem länsstyrelser har angett insatsens innehåll vad gäller fritidsaktiviteter som ett område där de önskar mer vägledning.

3.2 Regeringens styrning av Socialstyrelsen och länsstyrelserna

I styrningen av den nationella och den regionala tillsynen inom socialtjänst- området vänder sig regeringen i stor utsträckning till både Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Vanligen är det Socialstyrelsen som får i uppdrag att redovisa resultaten efter samråd med länsstyrelserna. Regeringen har till exempel under en följd av år gett Socialstyrelsen i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna kartlägga antalet ej verkställda domstols- och myndig- hetsbeslut, avslag trots bedömt behov vad gäller stöd och service till personer med funktionshinder samt ålägganden om sanktionsavgift och att lämna en redovisning till regeringen.⁷⁵ När det gäller regeringens åiterrapporteringskrav rörande resultatet av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet kan dock Riksrevisionen notera att de endast avser verksamhetstillsynen och inte individtillsynen.

Inom Regeringskansliet är styrningen av länsstyrelserna organiserad så att Finansdepartementets länsstyrelseenhet ansvarar för länsstyrelserna som myndigheter, medan de olika sakdepartementen lämnar förslag till mål, åiterrapporteringskrav och uppdrag. Dessa förslag bereds inom Regerings- kansliet. Länsstyrelseenheten ansvarar för styrning, uppföljning och medels- tilldelning inom ramen för den statliga budgetprocessen. Enheten ansvarar även för och samordnar beredningsprocessen av länsstyrelsernas reglerings- brev. Enheten har alltså ett samordnande ansvar för länsstyrelserna som myndigheter, medan fackdepartementen ansvarar för de sakpolitiska frågor som länsstyrelserna hanterar. Socialdepartementets enhet för sociala tjänster ansvarar för de sakpolitiska frågor som rör LSS.

⁷⁵ Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2001, Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003 och Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2002, 2004 respektive 2005.

Socialstyrelsen får, i egenskap av central förvaltningsmyndighet, nästan varje år något eller några uppdrag inom det handikappolitiska området. Ett exempel för år 2006 är att Socialstyrelsen fick i uppdrag att följa upp hur vanligt det är att den enskilde betalar hyra respektive avgift för bostad med särskild service enligt LSS. Vidare skulle man följa upp för- och nackdelar för den enskilde eller frågeställningar som kan aktualiseras med de olika betalningsformerna.

Därutöver har regeringen gett särskilda uppdrag som enbart berör länsstyrelserna. Ett exempel är att länsstyrelserna för år 2006 fick i uppdrag att följa upp kommuners riktlinjer för LSS-insatser samt tillse att dessa utformas så att de inte begränsar enskildas rättigheter.⁷⁶

3.3 Socialstyrelsens centrala tillsyn

Socialstyrelsen ansvarar för den centrala tillsynen över verksamhet som bedrivs enligt LSS. Myndigheten ska följa, stödja och utvärdera verksamheten samt informera om den och stimulera till vidareutveckling.⁷⁷ Den operativa tillsynen utförs av länsstyrelserna inom respektive län. Deras tillsyn får omfatta inspektion.⁷⁸ Ansvaret för tillsyn av LSS delas med andra ord mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Socialstyrelsen utövar ingen operativ tillsyn och överprövar inte länsstyrelsernas beslut. Dess tillsynsansvar är ett ansvar för att följa upp LSS-verksamheten och resultatet av den tillsyn som länsstyrelserna utför.

Som central förvaltningsmyndighet ska Socialstyrelsen företräda riksinresset och följa, stödja och utvärdera LSS-verksamhet samt informera om den och stimulera till utveckling av den sociala tillsynen. Myndigheten ska även vaka över verksamheterna vad gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter.⁷⁹

Socialstyrelsen har flera gånger till regeringen redovisat problem med LSS och påpekat behovet av en översyn. Ett exempel på detta är att man redovisat att personer med psykiska funktionshinder har svårt att få insatser.⁸⁰ Man har även påtalat behovet av anmälningsplikt vad gäller missförhållanden.⁸¹ Som en följd av detta infördes i juli 2005 en anmälningsplikt för personer med uppgifter i LSS-verksamhet.

⁷⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende länsstyrelserna.

⁷⁷ 25-26 §§ LSS.

⁷⁸ Kommunerna har det direkta ansvaret för att utöva tillsyn över enskild verksamhet, dvs. de verksamheter som drivs i privat regi. Den delen av tillsynen över LSS berörs emellertid inte i denna granskning.

⁷⁹ Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁸⁰ Valfärd och valfrihet, slutrapport till uppföljningen av psykiatrireformen, Socialstyrelsen, 1999.

⁸¹ Dnr 72-1219/2003.

Den centrala tillsynen bedrivs i samverkan med länsstyrelserna. I föregående avsnitt beskrevs Socialstyrelsens rätt att meddela föreskrifter för LSS.⁸² Någon motsvarande möjlighet för Socialstyrelsen att meddela föreskrifter för tillsynen av LSS finns inte. En grundprincip i regeringsformen (RF) är att ingen myndighet får bestämma hur en annan myndighet får besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.⁸³ Därmed är Socialstyrelsen förhindrad att aktivt påverka länsstyrelsernas tillsyn.

3.3.1 Socialstyrelsens samverkan med länsstyrelserna

Regeringen har gett Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att samverka i syfte att uppnå en ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den nationella och den regionala tillsynen inom socialtjänstområdet, samt ökad samordning kring tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Ytterligare ett syfte med att vidareutveckla samverkan är att minska brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet.⁸⁴

År 2000 tillsatte länsstyrelserna och Socialstyrelsen en samverkansgrupp med uppgift att leda det gemensamma arbetet kring den sociala tillsynen och andra uppdrag som är gemensamma för myndigheterna. År 2001 beslutade Socialstyrelsens generaldirektör och landets 21 landshövdingar om att anta ett nationellt program för tillsyn över socialtjänsten. Det nationella programmet reglerar vad myndigheterna ska samarbeta om och hur det ska gå till.⁸⁵

Gemensamma kraftsamlingar kring två områden ingår i programmet. Den första kraftsamlingen rörde kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder och färdigställdes år 2005. Den andra kraftsamlingen rör barn och ungdomar på hem för vård eller boende.

Inom ramen för samverkansorganisationen ska Socialstyrelsen och länsstyrelserna tillsammans arbeta med frågor som rör omvärldsbevakning, bedömningskriterier, samverkan mellan social och medicinsk tillsyn, närmande mellan tillsynens praktik och utbildning och forskning samt med att utveckla en policy för brukar- och medborgarorientering. Ett resultat från detta arbete är en handledning för nationella bedömningskriterier för den sociala tillsynen som publicerats i oktober 2006.⁸⁶

⁸² 13-14 §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁸³ RF 11:7.

⁸⁴ Se exempelvis regleringsbrev för budgetåret 2006 för länsstyrelserna respektive Socialstyrelsen.

⁸⁵ Beskrivs utförligt i Nationellt program för tillsyn över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen, 2000.

⁸⁶ Nationella bedömningskriterier för den sociala tillsynen – en handledning, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006.

Samverkansgruppen har sammanlagt åtta ledamöter, fyra från vardera Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Den utgör numera ett permanent ledningsorgan för de gemensamma frågorna. Vartannat år sammanställer gruppen resultatet av de viktigaste iakttagelserna från länsstyrelsernas tillsyn av socialtjänsten, på uppdrag av regeringen.

3.3.2 *Iakttagelser om Socialstyrelsens centrala tillsyn*

Socialstyrelsen har enligt LSS bland annat ansvaret för att följa, stödja och utvärdera verksamhet som bedrivs enligt samma lag. De flesta uppdrag att kartlägga och utvärdera verksamhet enligt LSS, som regeringen gett myndigheten, har emellertid riktats mot Socialstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt. Det gäller exempelvis uppdraget att i samarbete med länsstyrelserna kartlägga och redovisa antalet ej verkställda domstols- och myndighetsbeslut, avslag trots bedömt behov vad gäller stöd och service till personer med funktionshinder samt ålägganden om sanktionsavgift.⁸⁷ Det gäller även uppdraget att i samarbete med länsstyrelserna redovisa en årlig sammanställning av de viktigaste iakttagelserna som gjorts inom ramen för länsstyrelsernas sociala tillsyn.⁸⁸ Dessa uppdrag har alltså 22 mottagare som ska samverka och komma fram till en gemensam ståndpunkt.

Ingen av tillsynsmyndigheterna har till uppgift att ensam leda arbetet med en utveckling av samverkan. Det betyder att arbetet i praktiken måste bygga på frivilliga överenskommelser mellan de 22 inblandade myndigheterna. Länsstyrelsernas representanter i samverkansgruppen har inte formellt något mandat att företräda övriga länsstyrelser. Alla länsstyrelser får i förväg ta del av dagordningen på samverkansgruppens möten. Dessa möten föregås av möten där enbart länsstyrelsernas socialdirektörer och ett länsråd, som har ett speciellt ansvar för sociala frågor, deltar.⁸⁹ Allt förankringsarbete blir därmed omfattande och även resurskrävande.

När myndigheterna år 2003 lät utvärdera det nationella programmet för samverkan konstaterade man att det finns kritik rörande omfattningen på det gemensamma arbetet samtidigt som man menade att samarbetet har förbättrats.⁹⁰

⁸⁷ Rapporteras i Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2001, Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003 och Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2002, 2004 respektive 2005.

⁸⁸ Rapporteras i Social tillsyn 2002. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Social tillsyn 2003. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Social tillsyn 2004. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2001, 2002, 2003 respektive 2004.

⁸⁹ Länsråden ansvarar för olika delar av länsstyrelsernas ansvarsområde. För närvarande fungerar länsrådet i Dalarna som ordförande i en grupp som i övrigt består av samtliga länsstyrelsernas socialdirektörer.

⁹⁰ Utvärdering Nationella programmet för tillsyn av socialtjänsten, konsultrapport, september 2003, sidan 5.

Ambitionsnivån för programmet styrs av de överenskommelser som Socialstyrelsen och länsstyrelserna träffar i samverkansgruppen och i den årliga verksamhetsplanen. Finansieringen av samverkansprojekten sker i normalfallet genom att de medverkande myndigheterna själva svarar för sina kostnader. Detta gör att de små länsstyrelserna har sämre möjligheter att delta i samverkan än de stora. Det är ett problem, eftersom behovet av erfarenhetsutbyte och impulser genom nätverk och samarbete kanske är störst hos de mindre och mellanstora länsstyrelserna. Vid större insatser eller kostnader av gemensamt slag träffar gruppen särskilda överenskommelser om finansiering.⁹¹

Statskontoret har nyligen analyserat det sociala tillsynsområdet, och konstaterar att det råder delade meningar om vilken status som ett dokument framtaget av samverkansgruppen har. Osäkerheten gäller om dokument är styrande, alltså bindande, eller endast stödjande, alltså en rekommendation.⁹²

I en handledning om nationella bedömningskriterier för den sociala tillsynen, som utkom i slutet av år 2006, finns ett ställningstagande om vilken status bedömningskriterierna ska ha. Där sägs att de "utgör ett bedömningsverktyg för länsstyrelsernas operativa tillsyn... Medan Socialstyrelsens normgivning (föreskrifter) ska ses som en förmedling av normer, ska den operativa tillsynens bedömningsverktyg ses som ett normtolkande underlag för länsstyrelsernas självständiga bedömningar. Varje länsstyrelse beslutar själv om och i vilken utsträckning man ska använda bedömningskriterierna." Där påpekas också att "Länsstyrelserna svarar självständigt för sina bedömningar, beslut och eventuella begäran om åtgärder fattas på basis av de nationella bedömningskriterierna och genom övriga iakttagelser i tillsynen."⁹³

3.4 Riksrevisionens bedömningar

Riksrevisionen har i bedömningen av Socialstyrelsen normgivning utgått ifrån Socialstyrelsens befogenheter att utfärda föreskrifter. Vi har funnit att Socialstyrelsens normgivning är en konkretisering av kriterier som finns angivna i förarbetena.⁹⁴ Av svaren från Riksrevisionens enkäter till kommuner

⁹¹ Nationellt program för social tillsyn över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen, s. 9.

⁹² Samordnad tillsyn över hälso- och sjukvård? Tre möjliga organisationsmodeller, Statskontoret 2006:9, s. 46.

⁹³ Nationella bedömningskriterier för den sociala tillsynen – en handledning, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006.

⁹⁴ Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

och landsting framgår att de svarande anser att Socialstyrelsens normgivning och vägledande information i huvudsak är av god kvalitet.

Sammantaget är vår bedömning att Socialstyrelsens normgivning har varit tillräcklig.

Det finns dock från såväl länsstyrelsernas som kommunernas sida behov av ytterligare vägledning. Exempel på områden där det finns behov av information är tolkningen av begreppet goda levnadsvillkor samt om bostädernas utformning och bemanning. Riksrevisionen har även sett att det finns ett behov av att Socialstyrelsen sprider mer kunskaper om gruppen som har diagnosen autism eller autismliknande tillstånd.

I enlighet med regleringsbrevens har Socialstyrelsen och länsstyrelserna utvecklat samverkan för att uppnå en större samordning i tillsynen. Detta medför att Socialstyrelsens möjligheter att utöva sitt tillsynsansvar är beroende av en god samverkan mellan myndigheten och länsstyrelserna. Enligt LSS har Socialstyrelsen ansvar för uppföljning och utvärdering av den verksamhet som bedrivs. Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen, att utveckla samverkan med länsstyrelserna, medför emellertid att Socialstyrelsens roll i tillsynen av LSS blir oklar. Att länsstyrelserna deltar i uppföljning och utvärdering av sin egen verksamhet, medför enligt Riksrevisionens bedömning en risk att regeringen inte får en rättvisande information om eventuella brister i verksamheten.

Utifrån dessa förutsättningar har Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna följt upp och redovisat utvecklingen av verksamheten till regeringen i enlighet med de krav som ställs på de 22 myndigheterna. Enligt Riksrevisionens bedömning har Socialstyrelsen, med de begränsningar som har legat i den otydliga rollen, tillräckligt väl fullföljt uppgiften som ansvarig myndighet för den centrala tillsynen.

Det ingår emellertid inte i Socialstyrelsens uppdrag att aktivt påverka den tillsyn som bedrivs av länsstyrelserna. Det medför att resultatet av det utvecklingsarbete som genomförs i samverkansgruppen kommer att implementeras endast om de enskilda länsstyrelserna själva väljer att använda det i sin verksamhet. Exempelvis konstateras i den handledning om nationella bedömningskriterier som färdigställdes under hösten 2006, att varje länsstyrelse själv avgör om den vill tillämpa de gemensamt framtagna kriterierna eller inte. Enligt Riksrevisionen är samverkan därutöver resurskrävande och tidsödande. Dess effektivitet kan ifrågasättas.

4 Länsstyrelsernas tillsyn

De 21 länsstyrelserna är statens företrädare på den regionala nivån och har uppgifter inom många och sinsemellan vitt skilda områden. Länsstyrelserna ska samordna olika samhällsintressen utifrån ett statligt helhetsperspektiv.⁹⁵ Länsstyrelserna är servicemyndigheter, överklagandeinstans och tillsynsmyndigheter. De har ansvar för den operativa tillsynen inom det sociala området men även på flera andra områden, bland annat samhällsplanering och boende.

Länsstyrelsens uppgifter inom LSS-området kan delas in i främjande av verksamhet, tillståndsgivning, verksamhetstillsyn och individtillsyn. I praktiken kombineras ofta dessa olika uppgifter. Om länsstyrelsen i sin tillsyn finner brister kan de lämna kritik. Kritiken kompletteras ofta med främjande insatser såsom rådgivning. Länsstyrelsen har även i vissa fall möjlighet att ansöka om sanktionsavgift. Det behandlas i kapitel 5.

4.1 Tillsynen av LSS och bostad med särskild service

Länsstyrelserna bedriver en granskande tillsyn och har rätt att inspektera verksamheter. Den granskande tillsynen ska tillse att den enskilda personen behandlas på ett rättssäkert sätt, både i handläggning och i verkställighet.⁹⁶ Den centrala tillsynen, där Socialstyrelsen har en viktig roll, har istället ett nationellt perspektiv. Socialstyrelsen är inte delaktig i enskilda tillsynsärenden och överprövar inte länsstyrelsernas beslut.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna konstaterar i sin gemensamma återrapporteringen av den sociala tillsynen att länsstyrelsernas sociala tillsyn till stora delar styrs av specifika lokala och regionala förhållanden. Det medför att tillsynen skiljer sig mellan länen med avseende på vilka verksamhetsområden som har granskats, i vilken omfattning och med vilka frågeställningar.⁹⁷

4.1.1 Länsstyrelsernas granskande tillsyn

Länsstyrelsernas granskande tillsyn delas in i verksamhetstillsyn och individtillsyn. Verksamhetstillsynen riktas mot hela verksamheter, eventuellt

⁹⁵ 1–2 och 38–39 §§ i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

⁹⁶ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s. 15.

⁹⁷ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s.15 och 16.

mot hela socialtjänsten i en kommun. Individtillsynen rör en enskild individ. Den kan vara initierad av klagomål från en sökande, en brukare eller en anhörig. Den kan även bestå i att länsstyrelsen bevakar att en dom verkställs av kommunen. I förlängningen kan det innebära att länsstyrelsen ansöker om sanktionsavgift.

Det finns ingen nationell, enhetlig definition av vilken typ av brister eller missförhållanden som ska föranleda kritik inom ramen för den sociala tillsynen. Länsstyrelserna svarar självständigt för sina bedömningar. De fattar beslut och begär att åtgärder ska vidtas på basis av sina iakttagelser i tillsynen. När och hur länsstyrelserna påtalar brister och uttalar kritik varierar därför mellan olika länsstyrelser och över tid.⁹⁸

En länsstyrelse kan lämna kritik mot en kommun, om den inte fattar beslut eller verkställer beslutet i tid, eller om den inte handlägger enskildas ärenden på ett riktigt sätt. Länsstyrelsen kan också kritisera en verksamhet om den inte uppfyller kraven på den kvalitet som den enskilde har rätt till. Alternativt kan länsstyrelsen använda mildare formuleringar, såsom påpekanden om brister eller förbättringsområden. Länsstyrelsen ska också följa upp den kritik som den uttalar vid verksamhetstillsyn.⁹⁹

Länsstyrelserna kompletterar ofta kritiken med råd och stöd till kommuner om hur de ska åtgärda bristerna. Möjligheten att ge kommuner kritik är inte förenad med några sanktionsmöjligheter. Istället förutsätts det att kommunerna vidtar åtgärder med anledning av kritiken. I följande fall¹⁰⁰ kan länsstyrelsen lämna kritik men har inga ytterligare möjligheter att ingripa:

- Kommunen lämnar bristfällig eller felaktig information.
- Kommunen förhalar beslutsfattandet.
- Kommunen verkställer inte sina egna beslut.
- Det finns brister i kommunens ärendehandläggning.
- Det finns brister i kvaliteten i kommunal verksamhet.

Det finns emellertid några situationer där länsstyrelsen har större möjligheter att ingripa. Länsstyrelsen beviljar tillstånd för verksamheter som ska drivas i enskild regi. Det är kommunen som har ansvar för den direkta tillsynen av sådana verksamheter, men även länsstyrelsen ska utöva tillsyn över dem. Om tillsynen visar på allvarliga missförhållanden, ska länsstyrel-

⁹⁸ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s. 83.

⁹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna (2004-12-16), Verksamhetsområde Tillsyn och vägledning, Verksamhetsgren Social tillsyn, Mål 1.

¹⁰⁰ Företeelsen att kommuner inte verkställer egna beslut finns beskriven i Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma rapportering. Se exempelvis Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004. Brister i kvalitet och i ärendehandläggning har kommenterats av regeringen i Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, Skr. 2005/06:110. Övriga företeelser har beskrivits i intervjuer med länsstyrelser och tjänstemän i ett urval kommuner.

sen förelägga den som bedriver verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande innebär att bristerna måste åtgärdas inom en viss tid. Länsstyrelsen kan även återkalla tillstånd för enskild verksamhet.

Om en kommun inte verkställer en dom från länsrätten eller annan förvaltningsdomstol kan länsstyrelsen ansöka hos länsrätten om att en sanktionsavgift döms ut mot kommunen.¹⁰¹ Sanktionsavgifter är ett kraftfullt instrument men det förutsätter att individen har överklagat ett beslut genom s.k. förvaltningsbesvär och att länsrätten har meddelat en gynnande dom. Möjligheten för individen att överklaga och för länsstyrelsen att ansöka om sanktionsavgift kan direkt förändra individens situation. Det är dock kommunen som ska se till att domen faktiskt verkställs.

Sammanfattningsvis är det i två fall som länsstyrelsen har möjlighet att ingripa mot specifika rättssäkerhetsproblem:

- Kommunen verkställer inte en gynnande dom
- Det finns brister i kvaliteten i enskild verksamhet

Länsstyrelserna kan också anmäla brott och missförhållanden till andra myndigheter. Riksrevisionen skickade under hösten 2006 en förfrågan till samtliga länsstyrelser om i vilken utsträckning länsstyrelsen hade anmält eller överlämnat ett ärende om bostad med särskild service till polis, åklagare eller annan myndighet under åren 2000 till och med oktober 2006. Tretton länsstyrelser hade inte gjort anmälan till annan myndighet på det sätt som vi avsåg i frågan.¹⁰² Länsstyrelsen i Skåne län uppgav att de hade gjort en åtalsanmälan i september 2004 mot en enskild verksamhet som bedrevs utan tillstånd från länsstyrelsen. Länsstyrelsen i Stockholms län redovisade att de vid ett par tillfällen har medverkat till att anmälan hade gjorts till JO.

4.1.2 Resurser för tillsyn av LSS-insatser

Av Riksrevisionens enkätundersökning framgår att det sammanlagda antalet årsarbetare som länsstyrelserna har avsatt för social tillsyn år 2005 var 158. Av dessa hade 28 årsarbetare i uppgift att arbeta med LSS. Dessa personer har dock även uppgifter som omfattar tillsyn av andra insatser enligt socialtjänstlagen, vilka riktas mot funktionshindrade.

De 28 årsarbetarna har ett omfattande ansvarsområde. Det finns drygt 3 200 LSS-verksamheter med bostäder med särskild service för vuxna. Till detta kommer all annan verksamhet enligt LSS. Sammanlagt berörs mer än 54 000 individer av tillsynen av LSS.

¹⁰¹ Enligt 28 a § LSS.

¹⁰² Fyra länsstyrelser saknade vid tillfället kontaktperson och nåddes därför inte av vår förfrågan. Ytterligare en kontaktperson gick inte att nå. En länsstyrelse svarade inte.

Resultaten från Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna visar att de flesta länsstyrelser, 18 av 21, har avsatt cirka en årsarbetare för tillsynen av LSS. Det innebär att bemanningsproblem kan uppstå vid längre sjukskrivningsperioder. I Riksrevisionens intervjuer med länsstyrelserna har det framkommit att det kan vara svårt, eller till och med näst intill omöjligt, att ersätta en person med kompetens inom LSS-området inom rimlig tid.

4.2 Verksamhetstillsyn

Verksamhetstillsyn riktar sig mot hela verksamheter eller i vissa fall mot hela socialtjänsten i en kommun. Terminologin kring verksamhetstillsyn är inte helt konsekvent. I länsstyrelsernas årsredovisningar har i ett par fall termerna kommundillsyn eller samlad tillsyn använts för att beskriva olika typer av verksamhetstillsyn. En annan term som har använts i vissa årsredovisningar är tematillsyn. Denna typ av verksamhetstillsyn kan riktas mot exempelvis bostad med särskild service för vuxna, eller handikappomsorgen i allmänhet, och då omfatta flera kommuner. Vanligtvis granskas struktur, processer och resultat. Länsstyrelsen granskar som regel flera områden, exempelvis handläggning, dokumentation, planering, kvalitetssystem, personal och organisation samt fysisk miljö.¹⁰³

Tillsynen skiljer sig mellan länen med avseende på vilka verksamhetsområden som länsstyrelserna granskar, i vilken omfattning och med vilka frågeställningar.¹⁰⁴ Skillnaderna förklaras delvis av att lokala och regionala förhållanden skiljer sig åt. Det är länsstyrelserna själva som utifrån olika bedömningsgrunder avgör vad som ska granskas under verksamhetstillsynen. I Riksrevisionens intervjuer har kommit fram exempel på bedömningsgrunder: att det ska ske tillsyn i en kommun med viss periodicitet, vid upprepade klagomål eller om länsstyrelsen tidigare har riktat kritik mot en kommun eller verksamhet. Vissa länsstyrelser har i sina årsredovisningar beskrivit att de gör en form av risk- och väsentlighetsanalys. Ett exempel är att länsstyrelsen planerar en verksamhetstillsyn då en kommun minskar resurserna inom ett visst område.

Vid verksamhetstillsyn används ett antal olika metoder, exempelvis granskning av styrdokument och akter, intervjuer och enkäter. Inspektion av verksamheten ingår vanligen i verksamhetstillsynen.¹⁰⁵ Ett undantag är

¹⁰³ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s. 63.

¹⁰⁴ Social tillsyn 2005.

¹⁰⁵ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s. 82.

länsstyrelsen i Uppsala län som har valt att bedriva verksamhetstillsyn utan inspektion (se avsnitt 4.2.1 nedan). Data i avsnitten nedan har samlats in huvudsakligen med hjälp av Riksrevisionens enkäter till länsstyrelserna och kommunerna.

4.2.1 *lakttagelser om länsstyrelsernas verksamhetstillsyn*

Under åren 2004 och 2005 genomförde länsstyrelserna verksamhetstillsyn med inspektion av LSS-insatsen bostad med särskild service i 43 procent av landets kommuner. Verksamhetstillsyn utan inspektion genomfördes i 24 procent av kommunerna.

Tillsynens omfattning

Det finns, enligt vad Riksrevisionen har kunnat finna, inga specificerade krav på hur ofta tillsyn ska bedrivas. Regeringen har i kommittédirektiven till Utredningen om den sociala tillsynen uttalat att tillsynen ska ske fortlöpande och vara effektiv.¹⁰⁶

I detta avsnitt och några av de avsnitt som följer redovisar vi enkätresultat för tio länsstyrelser. Avsikten är att ge en bild av vissa gemensamma drag men att samtidigt illustrera variationen i länsstyrelsernas arbetssätt. Bland annat mot bakgrund av vad som nämnts ovan, att länsstyrelserna själva avgör vad tillsynen ska avse och hur den ska genomföras, har det visat sig omöjligt att dra generella slutsatser utifrån länsstyrelsernas svar. De tio länsstyrelser som vi har valt ut är de tre storstadslänen (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) tillsammans med fyra mellanstora län (Uppsala, Gävleborg, Värmland och Västerbotten) och tre av de minsta länen (Kronoberg, Blekinge och Jämtland).

Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna visar att det finns drygt 3 200 LSS-verksamheter med bostäder med särskild service i hela riket. Av dessa är 420 verksamheter tillståndspliktiga, alltså drivna i enskild regi. Drygt en tredjedel av de 3 200 verksamheterna finns i de tre största länen.

Enkätundersökningen visar att sammanlagt sju procent av de kommunala verksamheterna har varit föremål för verksamhetstillsyn någon gång under perioden 2004–2005. Det betyder att en kommunal verksamhet har löpt liten risk att bli föremål för tillsyn under Riksrevisionens uppföljningsperiod.

¹⁰⁶ Dir. 2004:178

Tabell 4.1 Verksamhetstillsyn riktad mot **kommunala verksamheter** med bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, år 2004 och 2005.

Län	Totalt antal verksamheter	Föremål för tillsyn med inspektion	Föremål för tillsyn utan inspektion	Andel föremål för tillsyn
Stockholm	245	11	0	4 %
Västra Götaland	437	7	4	3%
Skåne	325	6	0	2%
Uppsala	110	0	61	55%
Gävleborg	113	8	0	7%
Värmland	126	3	0	2%
Västerbotten	126	8	0	6%
Kronoberg	85	3	1	5%
Blekinge	34	3	0	9%
Jämtland	83	0	0	0%
Riket	2 848	115	86	7%

Källa: Riksrevisionens enkät

Tillsynens täckningsgrad är genomgående låg, med undantag för Uppsala län som uppvisar en hög täckningsgrad. Den tillsyn som bedrivits i Uppsala län kan dock till stor del beskrivas som skrivbordstillsyn, vilket innebär att den har genomförts utan inspektionsbesök.

Av det totala antalet verksamheter med LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna är 420 drivna i enskild regi och behöver därför tillstånd för att drivas. Verksamhetstillsynen riktad mot tillståndspliktiga verksamheter har i allmänhet haft en betydligt högre täckningsgrad. Flera länsstyrelser har i intervjuer gett uttryck för uppfattningen att det är större risk för kvalitetsbrister i de enskilt drivna verksamheterna och att man därför har bättre uppsikt över dem

Tabell 4.2 Verksamhetstillsyn riktad mot **tillståndspliktiga verksamheter** med bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, år 2004 och 2005.

Län	Totalt antal verksamheter	Föremål för tillsynmed inspektion	Föremål för tillsyn utan inspektion	Andel föremål för tillsyn
Stockholm	152	25	0	16 %
Västra Götaland	41	38	0	92 %
Skåne	18	9	0	50 %
Uppsala	16	0	0	0 %
Gävleborg	10	8	0	80 %
Värmland	3	2	0	67 %
Västerbotten	9	2	0	22 %
Kronoberg	21	4	0	19 %
Blekinge	1	0	0	0 %
Jämtland	2	0	0	0 %
Riket	420	144	4	35 %

Källa: Riksrevisionens enkät

Av de tillståndspliktiga verksamheterna har 144 varit föremål för inspektion och 4 varit föremål för verksamhetstillsyn utan inspektion. Enligt Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna har ytterligare cirka 240 verksamheter beviljats tillstånd att drivas i enskild regi (redovisas inte i tabellen). Ett sådant beviljande av tillstånd innebär också en form av granskning. Tillstånd beviljas inte bara till nya verksamheter, utan måste förnyas då befintliga verksamheter förändras i vissa avseenden. Detta innebär sammantaget att den statliga kontrollen av de enskilt bedrivna verksamheterna är betydligt mer omfattande än tillsynen av de kommunala verksamheterna.

Länsstyrelsernas kritik mot kommuner

Tillsynen kan resultera i att länsstyrelsen lämnar kritik, allvarlig kritik eller påpekanden om brister eller förbättringsområden. Som vi tidigare har nämnt finns det ingen enhetlig definition av termen kritik inom den sociala tillsynen, eller av hur termen ska användas. Vi har ställt frågor om detta till nio länsstyrelser, som har intervjuats per telefon. Vid telefonintervjuerna bad vi de svarande att beskriva under vilka omständigheter de lämnar kritik respektive allvarlig kritik. De flesta svarande anser att de ska lämna kritik då verksamheten eller kommunen inte lever upp till lagar och förordningar. En av de svarande menade att definitionerna av de situationer där man ska lämna

kritik har diskuterats i många år, men utan att man har nått fram till att kunna formulera dem. En intervjuperson uttryckte det som att man går efter "magkänsla", då man avgör om kritik eller allvarlig kritik ska lämnas. Vissa av länsstyrelserna har i sina årsredovisningar eller vid intervjuer uttryckt en tveksamhet mot att lämna kritik och framför allt allvarlig kritik. Man har i stället använt termer som påpekanden om förbättringsområden eller om brister.

En del länsstyrelser har formulerat skriftliga definitioner av de situationer där kritik eller allvarlig kritik bör lämnas. Ett exempel är en länsstyrelse som i ett internt dokument beskriver vad som ska föranleda att man lämnar kritik respektive allvarlig kritik vid en tillsyn. Exempel på fel där allvarlig kritik ska uttalas är då den enskilde har lidit allvarligt men av felet, då det handlar om medvetet lagtrots eller då det handlar om att många fel upptäckts. Kritik uttalas vid fel som inte bedöms lika allvarliga.

Tillsynen avslutas alltid med ett skriftligt beslut där länsstyrelsen anger om man har funnit brister i verksamheten. Länsstyrelsen redovisar vanligen sin kritik vid ett möte med socialnämnden och ansvariga tjänstemän. I följande tabell redovisas tio exempel på i vilken utsträckning länsstyrelserna har lämnat kritik, allvarlig kritik eller påpekanden under två år, 2004 och 2005.

Tabell 4.3, Verksamhetstillsyn avseende LSS-insatsen bostad med särskild service, antal tillfällen då kritik eller påpekanden har lämnats, år 2004 och 2005.

Länsstyrelse	Tillfällen då det uttalats...		
	...allvarlig kritik	...kritik	...påpekande om brister
Stockholm	0	0	15
Västra Götaland	4	3	4
Skåne	0	1	2
Uppsala	3	2	18
Gävleborg	3	1	3
Värmland	0	3	0
Västerbotten	1	6	0
Kronoberg	0	2	4
Blekinge	0	0	3
Jämtland	0	0	0
Riket	16	45	91

Källa: Riksrevisionens enkät

Tabellen visar att tre länsstyrelser inte har lämnat kritik mot någon kommun eller verksamhet under perioden. Länsstyrelsen i Stockholms län har lämnat påpekanden om brister eller förbättringsområden i 15 fall, men har under två års tid inte lämnat någon kritik. Jämtland och Blekinge har haft problem med bemanning under den undersökta perioden och har därför inte förmått genomföra tillsynsuppdraget på ett tillfredsställande sätt. I båda fallen har tillsyner av LSS i praktiken varit obefintliga under en längre period. Länsstyrelsen i Jämtlands län har i sin årsredovisning för år 2005 påpekat att man har haft problem med bemanningen av tillsyner av bland annat omsorgen om funktionshindrade personer.

Utifrån Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna har det inte varit möjligt att skatta hur ofta verksamhetstillsyn leder till kritik. Däremot har Riksrevisionen i enkäten till kommunerna ställt frågan om hur ofta länsstyrelsens verksamhetstillsyn av kommunal respektive enskilt driven verksamhet med bostäder med särskild service enligt LSS har resulterade i kritik från länsstyrelsen. I tabellen nedan redovisas svaren från de kommuner som svarat att det förekommit verksamhetstillsyn under åren 2004 och 2005.

De kommuner som svarar att länsstyrelsen har utfört verksamhetstillsyn av bostäder drivna i kommunal regi, uppger att tillsyner i hälften av fallen resulterade i kritik. Svaren har givits på kommunnivå, vilket innebär att flera verksamheter kan ha varit föremål för tillsyn under perioden. Det innebär alltså inte att det uttalas kritik i hälften av den verksamhetstillsyn som riktas mot kommunerna. Ingen av kommunerna som har besvarat enkäten har uppgett att de har fått allvarlig kritik riktad mot en kommunal verksamhet under åren 2004 och 2005. Av intervjuer med länsstyrelser har dock framgått att det förekommer att även kommunala verksamheter får allvarlig kritik.

När det gäller bostäder drivna i enskild regi uppger 22 procent av kommunerna att tillsyner resulterade i kritik och 7 procent att den resulterade i allvarlig kritik.

Tabell 4.4. Verksamhetstillsyn avseende LSS-insatsen bostad med särskild service, andel kommuner som har angett att länsstyrelsen vid minst ett tillfälle har uttalat kritik mot en verksamhet inom kommunen, år 2004 och 2005.

Resultatet av tillsyner för verksamheter	Ingen kritik	Kritik	Allvarlig kritik	Vet ej
...drivna i kommunal regi	42 %	49 %	0 %	10 %
...drivna i privat regi (eller entreprenad)	56 %	22 %	7 %	15 %

Källa: Riksrevisionens enkät

Socialstyrelsen och länsstyrelserna redovisar för år 2005 att verksamhetstillsyn hade riktats mot hela LSS-området vid sammanlagt 300 tillfällen. Vid ungefär 40 procent av dessa tillfällen hade tillsynen resulterat i att länsstyrelserna konstaterat brister eller uttalat kritik.¹⁰⁷

Det som kritiserats vid verksamhetstillsyn riktad mot LSS-verksamheter är framför allt brister i insatsens utformning, planering, handläggning, dokumentation och kvalitetssystem.¹⁰⁸

4.3 Individtillsyn efter klagomål

I individtillsynen står individen i fokus. Det finns två olika typer av individtillsyn, dels bevakning av gynnande domar (beskrivs i kapitel 5), dels granskning av om den enskilde har blivit rättssäkert behandlad och fått ett gott bemötande.¹⁰⁹ Den senare typen av individtillsyn initieras ofta av att individen själv, god man eller anhörig kontaktar länsstyrelsen och framför klagomål. Denna typ av individtillsyn behandlas i detta avsnitt. Data har samlats in med hjälp av Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna.

Granskningen vid individtillsyn sker vanligtvis skriftligt, genom att länsstyrelsen vänder sig till socialtjänsten och begär att få en beskrivning av situationen. Inspektionsbesök görs framför allt om klagomålet rör utformningen av ett boende.

4.3.1 *lakttagelser om länsstyrelsernas individtillsyn*

Länsstyrelserna genomförde under åren 2004–2005 individtillsyn av bostad med särskild service vid totalt 234 tillfällen i hela landet. Den stora merparten av dessa tillsynsinsatser, 86 procent, bestod av tillsyn av kommunal verksamhet. Totalt utförde länsstyrelserna 40 inspektioner i enskilda ärenden initierade av klagomål under dessa två år.

¹⁰⁷ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s. 63.

¹⁰⁸ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s. 64.

¹⁰⁹ Se exempelvis Social tillsyn 2004. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2005.

Tabell 4.5, Individtillsyn, antal tillfällen då **individtillsyn initierad av klagomål** avseende LSS-insatsen bostad med särskild service genomförts år 2004 och 2005.

	Kommunal verksamhet	Enskilt driven verksamhet	Totalt
Utan inspektion	173	21	194
Med inspektion	28	12	40
Totalt	201	33	234

Källa: Riksrevisionens enkät

Länsstyrelsernas kritik

I tabellen nedan redovisas uppgifter om hur många individtillsynsärenden som resulterade i kritik från länsstyrelsen. Under åren 2004 och 2005 lämnade länsstyrelserna allvarlig kritik i 33 fall av individärenden som initierats av klagomål. Sju av dessa fall inträffade i Uppsala län, där även en relativt stor del av individtillsynen ägde rum under dessa två år.

Tabell 4.6, Individtillsyn initierad av klagomål, antal tillfällen då tillsynen har resulterat i att påpekanden om brister eller kritik har lämnats till kommunen, år 2004 och 2005, avseende LSS-insatsen boende med särskild service.

Länsstyrelse	Ärenden med individtillsyn	Allvarlig kritik	Kritik	Påpekanden om brister
Stockholm	20	2	5	5
Västra Götaland	12	2	5	4
Skåne	6	0	3	3
Uppsala	26	7	5	9
Gävleborg	11	0	3	6
Värmland	2	0	0	0
Västerbotten	2	1	1	0
Kronoberg	5	0	4	1
Jämtland	6	5	0	1
Riket	234	33	58	49

Källa: Riksrevisionens enkät. Blekinge län saknas i tabellen eftersom frågan hade tolkats på ett annat sätt av de svarande i Blekinge än av övriga svarande.

Riksrevisionen konstaterar att antalet individärenden skiljer sig åt mellan de olika länsstyrelserna. En förklaring till detta kan vara att vissa länsstyrelser

strävar efter att minimera antalet individärenden, exempelvis genom att lämna över ärendet till kommunen och deras klagomålshantering.

Hantering av individuella klagomål

Länsstyrelserna är inte skyldiga att utreda varje klagomål. De har relativt stor frihet att själva bestämma om och hur de ska granska med anledning av ett klagomål.¹¹⁰ Vissa länsstyrelser har i intervjuer uppgett att de betraktar klagomålsinitierade ärenden som tvingande. Det finns dock flera exempel på att andra länsstyrelser strävar efter att minimera individtillsynen, eftersom den inte anses lika effektiv som verksamhetstillsynen. I årsredovisningen för Länsstyrelsen i Gävleborgs län för år 2005 sägs att:

”Länsstyrelsen strävar efter att minimera individtillsynen och fokusera på verksamhetstillsyn, vilket inte är helt enkelt mot bakgrund av att klagomålen från enskilda ständigt ökar.”

Länsstyrelsen i Skåne län anger i sin årsredovisning för år 2005 att de i vissa fall inte utreder klagomål från enskilda utan istället lämnar tillbaka ärendena till kommunen för åtgärd. Myndigheten uppger i årsredovisningen att överlämnandet av ärenden har en främjande effekt på kommunernas egen klagomålshantering. Man menar att förfarandet medför att socialtjänsten arbetar på ett mer systematiskt sätt med kvalitetssäkring och klagomålshantering. Endast i vissa fall begär man en återrapportering från kommunen. I årsredovisningen saknas en analys av eventuella risker för individens rättssäkerhet.

I ett beslut våren 2006 har Riksdagens ombudsmän (tidigare Justitieombudsmannen), JO, behandlat ett ärende där ett klagomål från en enskild hade överlämnats till kommunen av länsstyrelsen i Skåne län. Av uttalandet framgår att JO menar att länsstyrelsen måste ha god kunskap om hur kommunens klagomålshantering fungerar för att säkert kunna veta att klagomålen kommer att prövas i vederbörlig ordning. Länsstyrelsen ska, enligt JO:s uttalande, i varje ärende överväga om det finns anledning att kräva återrapportering från kommunen.¹¹¹

4.4 Länsstyrelsernas främjande uppgifter

År 2000 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att verka för att kommuner och landsting planerar för att kunna tillgodose framtida behov av stöd, service och bistånd.¹¹² Kommunerna har en skyldighet att följa upp vilka

¹¹⁰ SOU 2006:57, s. 51.

¹¹¹ Beslut den 30 mars 2006, Dnr 2016-2004.

¹¹² Presenteras bl.a. i prop. 2000/01:1, Utgiftsområde 9.

personer som omfattas av LSS och vilka behov av stöd och service dessa personer har. Kommunerna ska även planera bostäder och andra insatser för personer med funktionshinder.¹¹³ Länsstyrelsernas främjande uppgifter inom LSS-området består bland annat av att:

- informera och ge råd till allmänheten.
- ge kommunerna råd i deras verksamhet.
- verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov.
- främja samverkan i planering mellan kommunerna, landstingen och andra samhällsorgan.

4.4.1 *Iakttagelser om länsstyrelsernas främjande verksamhet*

Länsstyrelserna har i sina årsredovisningar och i Riksrevisionens enkät redovisat att de har anordnat konferenser och utbildningsdagar dit representanter för kommunerna har varit inbjudna. Flera länsstyrelser har gjort kommunbesök för att föra en dialog om kommunernas planering av bostäder. Det är numera relativt vanligt att länsstyrelsernas socialkonsulenter samarbetar med representanter från samma myndighets plan- och bostadsenhet. Bland annat gör man i flera län gemensamma besök i kommunerna. Alla länsstyrelser har emellertid inte ett sådant internt samarbete.

Kommunernas syn på länsstyrelsernas rådgivning

Riksrevisionen har i enkäten till kommunerna ställt frågor om kommunens syn på länsstyrelsernas rådgivning i enskilda ärenden och vid planering av bostäder. Av enkätsvaren framgår att 67 procent av kommunerna har fått rådgivning i enskilda ärenden och 48 procent av kommunerna har fått rådgivning vid planering av LSS-bostäder någon gång under de två åren 2004 och 2005.

De flesta av de tjänstemän som har fått rådgivning i enskilda ärenden under åren 2004 och 2005 är nöjda. De som uppgett att de är ganska eller mycket nöjda uppgår till 66 procent. Tolv procent har uppgett att de är ganska eller mycket missnöjda med rådgivningen.

Hälften av de svarande är ganska nöjda eller mycket nöjda med den rådgivning de har fått vid planering av bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS. Tretton procent har uppgett att de är ganska eller mycket missnöjda.

¹¹³ Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321 samt 15 § LSS och 5 kap. 8 § SoL.

Tabell 4.7 Andel av kommunerna som är nöjda respektive missnöjda med den rådgivning länsstyrelsen givit, år 2004 och 2005, med avseende på insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

Länsstyrelsens rådgivning	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska missnöjd	Mycket missnöjd	Vet ej/ ej svar
...i enskilda ärenden	30 %	36 %	19 %	9 %	3 %	4 %
...vid planering av bostäder	23 %	28 %	19 %	9 %	4 %	16 %

Källa: Riksrevisionens enkät

4.5 Riksrevisionens bedömningar

Vi har i vår granskning fokuserat på länsstyrelsernas operativa tillsyn. I vår bedömning av om den varit tillräcklig har vi utgått ifrån det ansvar som länsstyrelserna är ålagda som tillsynsmyndigheter. Vi har även utgått ifrån krav som regeringen ställt på länsstyrelsernas tillsyn. Syftet med länsstyrelsernas tillsyn är att tillse att den enskilde behandlas på ett rättssäkert sätt, både i handläggning och i verkställighet.

Granskningen visar att länsstyrelserna har avsatt knappt 30 årsarbetskrafter för att arbeta med tillsyn av LSS. Under åren 2004 och 2005 var det sammanlagt mindre än tio procent av de kommunala verksamheterna som var föremål för verksamhetstillsyn i någon form (antingen med eller utan inspektion). Två tredjedelar av kommunerna berördes av denna tillsyn.

Enligt Riksrevisionens sammantagna bedömning har länsstyrelsernas tillsyn av LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna inte varit tillräcklig. Riksrevisionen anser inte att samtliga verksamheter eller samtliga kommuner behöver vara föremål för verksamhetstillsyn under en period på två år, för att syftet med tillsynen ska uppnås. Mot bakgrund av vad som tidigare framförts angående rättssäkerhetsproblemen med LSS och vad som framkommit i denna granskning rörande verksamhetstillsynen, anser vi dock att länsstyrelsernas operativa tillsyn är av alltför ringa omfattning.

Länsstyrelserna avgör själva utifrån olika bedömningsgrunder vad som ska granskas och hur det ska gå till. Enkätresultaten och intervjuer med företrädare från länsstyrelserna visar att länsstyrelserna gör olika prioriteringar. Det gäller exempelvis avvägningen mellan att utreda klagomål från enskilda eller att genomföra verksamhetstillsyn. Användandet av inspektioner är ett annat exempel, där länsstyrelsernas arbetssätt varierar. Länsstyrelserna gör även olika bedömningar av i vilka fall man ska använda begreppet kritik. För att länsstyrelsernas tillsyn ska vara effektiv och uppnå

syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdig behandling krävs enligt Riksrevisionens uppfattning att liknande brister bedöms på likartat sätt i olika delar av landet. Riksrevisionen ifrågasätter om variationerna i länsstyrelsernas operativa tillsyn är sakligt motiverade.

5 Länsstyrelsernas uppföljning av kritik och användning av sanktionsavgifter

När länsstyrelsen har lämnat kritik mot en kommun eller verksamhet ska länsstyrelsen även följa upp kritiken i de fall kritiken har följt på en verksamhetstillsyn.¹¹⁴ Länsstyrelsen kan efter genomförd tillsyn begära in en handlingsplan från kommunen. Den ska beskriva vad socialtjänsten avser att göra för att avhjälpa bristerna.

I juli 2005 infördes en skyldighet för var och en som handlägger eller fullgör uppgifter i LSS-verksamhet att vaka över att de enskilda får ett gott stöd och god service och lever under trygga förhållanden. Länsstyrelserna är som tillsynsmyndigheter skyldiga att följa upp att en verksamhet vidtar åtgärder för att avhjälpa eventuella brister.¹¹⁵

Om ett överklagande av ett kommunalt beslut har lett till en gynnande dom och kommunen inte verkställer domen inom skälig tid, kan länsstyrelsen ansöka om sanktionsavgift.

Om det finns allvarliga missförhållanden i en verksamhet får länsstyrelsen besluta om föreläggande.¹¹⁶ Om föreläggandet inte följs får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet. Denna möjlighet har använts i mycket liten utsträckning. År 2005 beslutade länsstyrelserna om sammanlagt tre förelägganden för verksamheter enligt LSS. Länsstyrelsen har möjlighet att förbjuda fortsatt verksamhet om ett föreläggande inte efterlevs. Detta har inte skett i något fall som gällde LSS under år 2005.¹¹⁷

5.1 Uppföljning av kritik

De flesta länsstyrelser uppger, att de har rutiner för hur de ska följa upp den kritik de uttalat vid verksamhetstillsyn.¹¹⁸ Några länsstyrelser inleder uppföljningen med att föra en dialog med den kommun, som varit föremål för kritik, om vilka åtgärder som de ska vidta och om tidplanen för dem. Andra inleder uppföljningen med att begära in en handlingsplan eller liknande från kommunen. Länsstyrelsen avgör därefter, oftast i dialog med kommunen, när de ska göra en uppföljning av handlingsplanen. Flera av länsstyrelserna

¹¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna (2004-12-16), Verksamhetsområde Tillsyn och vägledning, Verksamhetsgren Social tillsyn, Mål 1.

¹¹⁵ Prop. 2004/2005:39, bet. 2004/05:SoU12, rskr. 2004/05:166. Bestämmelserna om anmälnings-skyldighet finns i 24 a § LSS.

¹¹⁶ Enligt 13 kap 6 § SoL och 24 § LSS.

¹¹⁷ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006.

¹¹⁸ Länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2005.

uppger att om kommunen inte har förmått åtgärda bristerna i tid, gör man en ny överenskommelse mellan kommunen och länsstyrelsen.

5.1.1 Iakttagelser om länsstyrelsernas uppföljning av kritik

Svaren i Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna visar att de har gjort uppföljning vid 76 procent av de tillfällen då kritik har lämnats efter verksamhetstillsyn (66 % efter inspektion och 88 % utan föregående inspektion). För den individtillsyn som initierats av klagomål är andelen uppföljningar av kritik mindre, nämligen 57 procent (86 % efter inspektion och 53 % utan föregående inspektion). Enligt uppgift från länsstyrelserna genomför man tillsyn utan inspektion, då händelsen eller händelserna som föranledde klagomål inte längre pågår.

Tabell 5.1 Länsstyrelsernas uppföljning av uttalad kritik, år 2004 och 2005.

	Verksamhetstillsyn		Individtillsyn		Totalt
	Med inspektion	Utan inspektion	Med inspektion	Utan inspektion	
Uppföljning	64	23	12	57	156
Ej uppföljning	23	3	2	51	79
Andel ärenden som lett till kritik där uppföljning gjorts	66 %	88 %	86 %	53 %	66 %

Källa: Riksrevisionens enkät

Vid intervjuerna med länsstyrelserna framförde flera tjänstemän synpunkten att uppföljning av kritik inte alltid är ett effektivt sätt att använda resurserna på, utan att länsstyrelsen kan nöja sig med att kommunen redovisar en plan för hur bristen ska åtgärdas. Det kan också vara så att länsstyrelsen har för avsikt att göra ytterligare en tillsyn inom de närmaste åren och att en uppföljning därför inte anses behövas.

Resultatet av länsstyrelsernas uppföljning

I Riksrevisionens enkätundersökning har länsstyrelserna angivit i vilken utsträckning de har följt upp sin egen kritik avseende LSS-insatsen boende med särskild service. De har även angivit i vilka av dessa fall kommunerna har åtgärdat bristerna. I närmare hälften av fallen var bristerna inte åtgärdade vid uppföljningstillfället. Vid uppföljningen av individtillsynen var brister inte åtgärdade i en tredjedel av fallen. Dessa resultat stämmer väl med

det som Socialstyrelsen och länsstyrelserna själva har redovisat angående uppföljning av kritik för samtliga LSS-insatser.¹¹⁹

Länsstyrelserna ska i sin återrapportering till regeringen redovisa vilka rutiner de har för att upprätta tidplaner för när påtalade brister och missförhållanden i en kommun ska åtgärdas. Länsstyrelserna ska även redovisa resultatet av arbetet med tidplaner.¹²⁰ Det skäl som länsstyrelserna i årsredovisningarna oftast anger till att uppgjorda tidplaner eller handlingsplaner inte har följts av kommunerna är bristande resurser.

Flera länsstyrelser uppger att kommunerna i de flesta fall rättar sig efter den kritik de får.¹²¹ Det finns dock exempel på situationer när så inte är fallet. Länsstyrelsen i Örebro län skriver följande i sin årsredovisning för år 2005:

”Även om länsstyrelsen kritiserar en kommun för att ha vidtagit åtgärder som strider mot intentionerna i lagen, så kan kommunen låta ekonomiska hänsyn styra. Länsstyrelsen har kritiserat kommuner för att gruppboheter har fått en institutionell prägel. Kommunerna har inte rättat sig efter kritiken och länsstyrelsen har då inga ytterligare styrmedel att använda.”

Handikapporganisationer har också beskrivit fall där länsstyrelser har haft stora svårigheter att få kommuner att rätta sig efter kritik.

Ingen dokumentation av anmälningar av missförhållanden

Sedan juli 2005 finns en plikt för anställda inom LSS-verksamheter att anmäla missförhållanden.¹²² Om en anställd upptäcker allvarliga missförhållanden ska de anmälas till ansvarig kommunal nämnd. Om missförhållandet inte avhjälps är nämnden skyldig att anmäla det till tillsynsmyndigheten.¹²³ Enligt vad Riksrevisionen har funnit finns det inte någon sammanställning på nationell nivå över denna typ av anmälningar eller över länsstyrelsernas uppföljningar av sådana anmälningar.

¹¹⁹ Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma redovisning av den sociala tillsynen år 2005 uppgick det sammanlagda antalet uppföljningar efter verksamhetstillsyn av samtliga insatser enligt LSS till 29. Av dessa 29 uppföljningar visade 19 stycken att bristerna hade blivit åtgärdade. Följaktligen visade 10 uppföljningar att bristerna inte blivit åtgärdade. Detta betyder att vid drygt en tredjedel av uppföljningarna visade det sig att kommunen inte hade rättat sig efter länsstyrelsens kritik eller påpekanden. Hur många av dessa uppföljningar som rörde insatsen bostad med särskild service går inte utläsa av redovisningen. Uppgifter hämtade ur Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006.

¹²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna (2004-12-16), Verksamhetsområde Tillsyn och vägledning, Verksamhetsgren Social tillsyn, Mål 1.

¹²¹ Se länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2005.

¹²² Prop. 2004/05:39, bet. 2004/05:SoU12, rskr. 2004/05:166. Bestämmelserna om anmälningskyldighet finns i 24 a § LSS.

¹²³ Det är också möjligt att göra anmälan direkt till tillsynsmyndigheten. En kommun som får kännedom om allvarliga missförhållanden i en enskild verksamhet är skyldig att anmäla detta till länsstyrelsen. Enligt 11 § LSS-förordningen.

5.2 Sanktionsavgifter mot kommunerna

Att ansöka om sanktionsavgift är det kraftfullaste instrument länsstyrelsen har gentemot en kommun, när det gäller tillsynen av LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Möjligheten att ansöka om sanktionsavgift infördes år 2002 och föranleddes av att kommuner i vissa fall inte verkställde domar om insats enligt LSS.¹²⁴

En förutsättning för att en länsstyrelse ska kunna ansöka om sanktionsavgift är att en individ överklagar ett beslut och att det därefter följer en gynnande dom. I de fall då kommunen inte verkställer domen inom rimlig tid kan länsstyrelsen ansöka om sanktionsavgift. Efter att länsstyrelsen ansökt om sanktionsavgift prövar länsrätten ansökan och fattar beslut om eventuell sanktionsavgift.

5.2.1 Sanktionsavgiftens storlek

Det är länsrätten som bestämmer storleken på sanktionsavgiften. Den ska uppgå till mellan 10 000 kronor och en miljon kronor och motsvara den kostnad som kommunen skulle ha haft om den hade verkställt domen. Avsikten är att avgiften ska sättas så högt att den motverkar domstolströts.¹²⁵

De utdömda avgifterna år 2004 varierade mellan 10 000 och 300 000 kronor. Insatsen bostad med särskild service för vuxna kan emellertid kosta betydligt mer än 300 000 kronor. Den genomsnittliga kostnaden för boende under ett år är drygt en halv miljon kronor. För enskilda kommuner är dock den genomsnittliga kostnaden per boende väsentligt högre, uppemot en och en halv miljon kronor.¹²⁶

5.2.2 Ej verkställda domar

Länsstyrelsen kan alltså ansöka om sanktionsavgift i de fall kommunen inte verkställer en dom inom rimlig tid. Tabellen nedan visar att insatsen bostad med särskild service för vuxna stod för en övervägande andel av de ej verkställda domarna enligt LSS under åren 2001, 2003 och 2004. Tabellen visar också att antalet ej verkställda domar avseende LSS-insatsen bostad med särskild service minskat kraftigt efter det att länsstyrelsernas möjlighet att ansöka om sanktionsavgifter infördes år 2002. Under perioden 2001–2004 minskade antalet domar som inte verkställts från 134 stycken till

¹²⁴ Prop. 2001/02:122, bet. 2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271. Sanktionsavgifterna föregicks av en möjlighet till föreläggande, förenat med vite, som existerade under åren 2000 till 2002.

¹²⁵ Prop. 2001/02:122, s. 24 och 30, bet. 2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271.

¹²⁶ Vad kostar verksamheten i Din kommun? Bokslut 2004, SKL och SCB, 2005, tabell 8c.

72 stycken, vilket nästan är en halvering.¹²⁷ Detta tyder på att länsstyrelsernas möjlighet att ansöka om sanktionsavgifter har haft effekt i det att de ej verkställda domarna har minskat i antal.

Tabell 5.2 Antal ej verkställda domar enligt LSS åren 2001, 2003 och 2004.

Insatser enligt LSS	Ej verkställda domar		
	År 2001	År 2003	År 2004
Samtliga	173 st	132 st	108 st
Bostad med särskild service för vuxna	134 st (77 %)	100 st (76 %)	72 st (67 %)

Källa: Socialstyrelsen, *Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004*.

5.2.3 Länsstyrelserna ansöker om sanktionsavgift

Enligt Socialstyrelsen följer länsstyrelserna upp samtliga gynnande domar. Denna bild bekräftas av de intervjuer Riksrevisionen har genomfört med representanter för såväl länsstyrelser som kommuner. Då länsstyrelsen har konstaterat att domen ännu inte har verkställts görs en bedömning av om det är lämpligt att ansöka om sanktionsavgift hos länsrätten. Vid denna bedömning tar länsstyrelsen bland annat hänsyn till hur lång tid som har förflutit sedan domen meddelades.

Året efter det att sanktionsmöjligheterna infördes, år 2003, ansökte länsstyrelserna om sanktionsavgift i 39 fall som rörde LSS-insatsen bostad med särskild service. Under samma år fanns det i december 100 ej verkställda domar. Eftersom det tar tid att handlägga denna typ av ärenden kan ansökningar som görs under ett år gälla domar som avkunnades under föregående år. Länsstyrelsernas och Socialstyrelsens rapporteringen innehåller inga uppgifter om hur långa väntetiderna är vid uppföljningstillfället. För vissa av de ej verkställda domarna hade det sannolikt inte gått så lång tid vid uppföljningstidpunkten, att det har hunnit bli aktuellt att ansöka om sanktionsavgift.

Under år 2004 sjönk antalet ansökningar om sanktionsavgift till 23 (se tabell nedan). Även antalet icke verkställda domar sjönk, vilket antagligen förklarar en del av minskningen av ansökningar om sanktionsavgifter. I december år 2004 fanns 72 icke verkställda LSS-domar som rörde insatsen bostad med särskild service för vuxna.¹²⁸

¹²⁷ Socialstyrelsen har inga uppgifter för år 2002. För år 2005 fanns inga tillgängliga uppgifter under tiden för granskningen.

¹²⁸ Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003, Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2004 respektive 2005.

Tabell 5.3 Antal ansökningar om särskild avgift för LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna, inlämnade av länsstyrelserna år 2003 och 2004, samt antal ej verkställda domar gällande LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna den 31 december 2003 resp. 2004.

År	Ansökningar om särskild avgift	Ej verkställda domar
2003	39	100
2004	23	72

Källa: Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003 resp. 2004.

Enligt en uppföljning av den sociala tillsynen under år 2005 som gjordes av Socialstyrelsen och länsstyrelserna ansökte endast två länsstyrelser om sanktionsavgift för sammanlagt sju domar. Ansökningarna gällde i sex fall insatser enligt LSS. Det skäl som länsstyrelserna uppgav i sin rapportering till regeringen för att man inte ansökte om sanktionsavgift för fler fall var bland annat att man inväntade en dom i Regeringsrätten.¹²⁹ (Detta beskrivs närmare i avsnitt 5.2.4.)

Det saknas tydliga riktlinjer för vad som kan anses vara skälig tid för en kommun att verkställa ett beslut om boende med särskild service. Tidigare rekommenderade Socialstyrelsen tre månader som en rimlig tid.¹³⁰ JO har i ett uttalande menat att det kan diskuteras vad som är skälig tid, men att den gräns om tre månader som tidigare förespråkats kan tjäna som ett rikt-
märke.¹³¹ I ett annat beslut har JO slagit fast att ett dröjsmål på över ett år aldrig kan vara godtagbart, inte ens när de individuella kraven på boende är speciella.¹³² Regeringen har angett en allmän riktlinje att verkställigheten inte ska dröja mer än ett år.¹³³

5.2.4 *lakttagelser om länsstyrelsernas ansökningar om sanktionsavgifter*

Det finns ett visst utrymme för bedömning av huruvida det är lämpligt att i en given situation ansöka om sanktionsavgift eller inte. En omständighet som inverkar på länsstyrelsens bedömning är den tid som har förflutit sedan domen. Eftersom information om väntetider saknas går det inte att bedöma i vilken utsträckning länsstyrelserna användning av sanktionsinstrumentet har varit tillräcklig.

¹²⁹ Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s. 29.

¹³⁰ Socialstyrelsens allmänna råd, 1994:3 om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten med ändringar i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1996:2) om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Upphävdes 1999

¹³¹ JO:s beslut den 6 september 2000, dnr 2577-2000). Beslutet är opublicerat.

¹³² Se Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1993/94, s. 314.

¹³³ Ds 2000:53.

Det finns indikationer på att länsstyrelserna inte till fullo har utnyttjat möjligheten att använda sanktionsinstrumentet mot kommuner som inte verkställer domar om LSS-insatsen bostad med särskild service. Länsstyrelserna anför flera skäl till att de avstår från att ansöka om sanktionsavgift. Ett skäl är att beredningen av ärenden inför en ansökan om sanktionsavgift är administrativt betungande och därför kräver mycket resurser. Ett annat skäl är att handläggningstiderna i förvaltningsdomstolarna är långa. Utgången av en ansökan är osäker. I Socialstyrelsens och länsstyrelsens rapportering för år 2004 konstateras att länsrätten i knappt hälften av de avgjorda fallen hade utdömt en sanktionsavgift.¹³⁴

Flera av de intervjuade tjänstemännen på länsstyrelserna har uttryckt en oro för att kommunerna kommer att finna sätt att undvika sanktionsavgifterna, om man inte använder instrumentet försiktigt. En del intervjuade personer har menat att den enskilde inte gagnas av att kommunen tvingas betala ett stort belopp till staten. Riksrevisionen har inte funnit några uppgifter om hur vanligt det är att länsstyrelserna avstår från att ansöka av de skäl vi har exemplifierat med ovan.

I Östergötlands län fanns åtta icke verkställda LSS-domar vid ingången av år 2005. Man hade fram till hösten 2006 aldrig ansökt om en sanktionsavgift. Länsstyrelsen har vid en intervju uppgett att problem med ej verkställda domar förekommer i framför allt en kommun i länet. Man har under senare tid noterat en tendens att kommunen även förhalar beslutsfattandet, vilket är något som länsstyrelsen inte har något effektivt påtryckningsmedel emot:

”Man måste se till syftet med sanktionsbestämmelserna. Brukarna får det inte bättre för att kommunen får betala. Det de vill ha och behöver är en bostad. Det är den effekten som är viktigast.”

Länsstyrelsen i Östergötland anser ändå att sanktionsavgifter är ett gott påtryckningsmedel och att de är effektiva. Man har ofta använt hot om att ansöka om sanktionsavgifter som ett påtryckningsmedel. I oktober 2006 ansökte man för första gången om sanktionsavgift.

Som vi nämnt tidigare har länsstyrelserna i flera fall avstått från att ansöka om sanktionsavgift under år 2005 och 2006, eftersom det har rått en osäkerhet kring vad som är en rimlig tid för kommunen att verkställa en dom. Ett antal av länsrätternas beslut om sanktionsavgifter har överklagats till kammarrätt och vidare till Regeringsrätten. Den senare har beviljat prövningstillstånd för ett mål som rör bostad med särskild service. I väntan på Regeringsrättens ställningstagande har några länsstyrelser varit återhållsamma med att driva ärenden om sanktionsavgifter. Detta framgår av såväl

¹³⁴ Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004; Socialstyrelsen och Länsstyrelserna, 2005.

intervjuer vid länsstyrelserna som av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapportering om ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004.¹³⁵

Målet i Regeringsrätten har nyligen avgjorts.¹³⁶ I målet hade det gått sju och en halv månad från länsrättens dom fram till ett erbjudande om plats i gruppbofastad som accepterades av den sökande. Rätten konstaterar att det knappast är möjligt för en kommun att även med en långsiktig planering omgående kunna tillgodose alla individuella och ibland komplicerade behov. Oförutsedda akuta situationer kan tvinga fram en ändrad prioritering mellan de personer som önskar en bostad. Regeringsrätten fann med hänsyn till omständigheterna i målet att kommunens dröjsmål med att verkställa domen inte var att betrakta som oskäligt.

5.3 Rättssäkerhetsproblem finns kvar

Som tidigare beskrivits kan en länsstyrelse ansöka om sanktionsavgift i de fall kommunen inte verkställer en dom inom rimlig tid, förutsatt att individen överklagar ett beslut genom s.k. förvaltningsbesvär och att det därefter följer en gynnande dom. Överklagande genom förvaltningsbesvär sker i ungefär hälften av de fall då en kommun har avslagit en ansökan om insats trots att individen bedömts ha behov av insatsen.¹³⁷

Länsstyrelserna och Socialstyrelsen har kartlagt hur ofta avslag trots ett bedömt behov förekommer, bl.a. rörande LSS och insatsen bostad med särskild service. Tabellen nedan visar att antalet avslag trots bedömt behov sjönk mellan åren 2003 och 2004, alltså efter det att sanktionsavgifterna infördes.¹³⁸ Detta gäller för såväl LSS som helhet som för insatsen bostad med särskild service. Tabellen visar också att insatsen bostad med särskild service stod för mer än hälften av dessa avslag avseende LSS.

Tabell 5.4 Antal avslag trots rätt till insats enligt LSS åren 2001, 2003 och 2004.

Insatser enligt LSS	Avslag trots rätt till insats		
	År 2001	År 2003	År 2004
Samtliga	176	223	151
Bostad med särskild service för vuxna	112 (64 %)	127 (57 %)	91 (60 %)

Källa: Socialstyrelsen, Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004.

¹³⁵ Ej verkställda domar och beslut enligt LSS och SoL 2004, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2005.

¹³⁶ Regeringsrättens dom 25 januari 2007, mål nr 5881-04.

¹³⁷ SOU 2004:118, Beviljats men inte fått, s. 170.

¹³⁸ Socialstyrelsen har inga uppgifter för år 2002. För år 2005 fanns inga tillgängliga uppgifter under tiden för granskningen.

5.3.1 Beslut som inte verkställs

Som vi har beskrivit ovan innebär ett avslagsbeslut en möjlighet för den enskilde att överklaga beslutet och det kan i förlängningen leda till att kommunen får betala en sanktionsavgift. Kommunerna har därmed ett ekonomiskt incitament att undvika att avslå en ansökan, om den enskilde har bedömts ha behov av insatsen. Ren passivitet från kommunens sida kan inte överklagas, vare sig det gäller ett fattat beslut som inte verkställs eller att ett beslut förhålls.¹³⁹ Det enda som kan ske i dessa fall är att länsstyrelsen uttalar kritik.

Samtidigt som besluten om avslag trots att individen har ett bedömt behov och de icke verkställda domarna har minskat i antal, har antalet gynnande kommunala beslut som inte verkställts ökat. Mellan åren 2001 och 2004 ökade antalet gynnande beslut om insatsen bostad med särskild service som kommunerna inte verkställde från 292 till 422, vilket motsvarar en ökning med 45 procent.¹⁴⁰

Tabell 5.5 Antal ej verkställda beslut enligt LSS åren 2001, 2003 och 2004.

Insatser enligt LSS	Avslag trots rätt till insats		
	År 2001	År 2003	År 2004
Samtliga	2 476	2 271	2 448
Bostad med särskild service för vuxna	292 (12 %)	415 (18 %)	422 (17 %)

Källa: Socialstyrelsen, *Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004*.

Farhågor om att verkställighetsproblem kan "flyttas" då man inför sanktionsmöjligheter har uttryckts vid flera av de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med företrädare för länsstyrelserna. Om kommunen fattar ett beslut om LSS-insats, men därefter låta bli att verkställa det, kan länsstyrelsen endast rikta kritik mot kommunen. Det samma gäller om kommunen helt undviker att fatta beslut. I båda fallen slipper kommunen risken för sanktionsavgift, samtidigt som individen blir utan den insats han eller hon har rätt till.

Sanktionsavgifter kan emellertid också användas som ett påtryckningsmedel inom kommunerna. Det förekommer att kommunernas tjänstemän fattar beslut om avslag på en ansökan för att ge individen en möjlighet att överklaga beslutet. Ibland kan tjänstemännen använda detta som ett påtryckningsmedel gentemot politikerna i kommunen för att lyfta fram behovet

¹³⁹ Se t.ex. Hellners och Malmqvist, *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, 1999, s. 237.

¹⁴⁰ Socialstyrelsen har inga uppgifter för år 2002. För år 2005 fanns inga tillgängliga uppgifter under tiden för granskningen.

av resurser. Detta synsätt har beskrivits i intervjuer med tjänstemän i ett antal kommuner.

5.4 Riksrevisionens bedömningar

Regeringen har begärt att länsstyrelserna ska följa upp den kritik som de har riktat mot en kommun eller verksamhet i samband med verksamhetstillsyn. Granskningen visar att de flesta länsstyrelser har rutiner för hur de ska följa upp sin kritik. Enligt enkätsvaren görs uppföljningar i tre fjärdedelar av ärendena med verksamhetstillsyn, där länsstyrelsen framfört kritik. Granskningen visar också att uppföljningen av kritik i individärenden som initierats av klagomål är sparsammare. Riksrevisionen ifrågasätter om länsstyrelsernas uppföljning av kritik som den har riktat mot en kommun eller verksamhet är tillräcklig.

Länsstyrelserna har i Riksrevisionens enkät redovisat att det relativt ofta förekommer att uppföljningen av kritik visar att de brister som påpekats vid tillsynen inte har åtgärdats av kommunen eller verksamheten. Detta har bekräftats av de handikapporganisationer som vi har haft kontakt med. Enligt Riksrevisionens bedömning har länsstyrelserna i vissa fall svårt att förmå kommunerna att åtgärda de brister som länsstyrelserna påpekar.

Länsstyrelserna kan ansöka om sanktionsavgift mot kommun som inte verkställer dom om insats enligt LSS. Detta är det mest kraftfulla instrument som länsstyrelserna har att tillgripa gentemot en kommun. Antalet ej verkställda domar avseende LSS-insatsen bostad med särskild service har minskat efter det att länsstyrelserna fått möjlighet att ansöka om sanktionsavgifter. Men granskningen visar samtidigt att antalet gynnande beslut som kommunerna inte verkställt har ökat under denna period. Därmed undviker kommunerna att tilldömas sanktionsavgift. Kommunerna kan också slippa risken för sanktionsavgift genom att undvika att fatta beslut.

Länsstyrelsernas möjlighet att ansöka om sanktionsavgift har funnits sedan 2002. Antalet ärenden där så har skett är ännu så länge begränsat. För att kunna bedöma om länsstyrelserna har använt sanktionsinstrumentet i den utsträckning som det var tänkt krävs uppgifter om väntetiden mellan domen och uppföljningstillfället. Uppgifter om detta saknas på nationell nivå. Däremot finns indikationer på att länsstyrelserna inte använder sanktionsinstrumentet i den utsträckning som lagstiftaren avsåg. Riksrevisionen anser att uppföljningen av länsstyrelsernas användning av sanktionsinstrumentet bör förbättras.

6 Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen och normgivningen av LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har båda ett ansvar för tillsynen av kommunernas socialtjänst och för tillsynen av LSS. Socialstyrelsen har även ett ansvar för normgivningen. Granskningens övergripande revisionsfråga är om den statliga normgivningen och tillsynen varit tillräcklig för att åstadkomma en rättssäker tillämpning.

Vägledande för granskningen har varit att sätta den enskildes rätt i centrum. LSS är en rättighetslag med tio definierade insatser, varav bostad med särskild service för vuxna är en. Beslut om insats fattas av kommuner och landsting. Insatserna är riktade mot grupper av medborgare som är i särskilt behov av samhällets stöd. Utgångspunkten för granskningen är att *varje individ* har rätt till en korrekt och rättssäker behandling av såväl den myndighet som ska tillämpa lagen, som den myndighet som ska utöva tillsyn över att lagen följs.

6.1 Socialstyrelsens normgivning, information och tillsyn

6.1.1 Normgivning och information bedöms hålla god kvalitet

Riksrevisionen har i bedömningen av Socialstyrelsens normgivning utgått ifrån Socialstyrelsens bemyndigande, dvs. deras befogenhet att utfärda föreskrifter. Enligt dessa ska Socialstyrelsen meddela föreskrifter till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet och hälsa. Enligt Riksrevisionens bedömning har Socialstyrelsen konkretiserat de kriterier för LSS-insatsen som finns angivna i den proposition som låg till grund för lagens införande.¹⁴¹ Riksrevisionen finner därför inget skäl att rikta kritik mot normgivningens utformning.

Riksrevisionen har därutöver gjort en bedömning av användbarheten av Socialstyrelsens normgivning och vägledande information. Den har gjorts i två dimensioner: dels hur lätt den är att förstå, dels hur väl den täcker de behov som kommuner och länsstyrelser har av normgivning och information. Kommuner och länsstyrelser har tillfrågats om sina uppfattningar om Socialstyrelsens normgivning och information i intervjuer och enkäter.

¹⁴¹ Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.

Den normgivning och vägledande information som finns bedöms som god av såväl länsstyrelser som kommuner. En handbok som togs fram för några år sedan av Socialstyrelsen får ett gott betyg av kommunerna.

6.1.2 *Mer kunskap och vägledning behövs inom vissa områden*

Vad gäller den andra dimensionen, hur väl normgivningen och informationen täcker behoven, är det svårare att ge ett entydigt svar. Det handlar om att väga värdet av likvärdig behandling mot värdet av kommunernas frihet att hitta flexibla lösningar. Båda dessa värden har betonats som viktiga av riksdagen och regeringen. Enligt Riksrevisionens bedömning är Socialstyrelsens normgivning i detta avseende tillräckligt väl avvägd.

Intervjuer med företrädare för kommuner indikerar dock att det finns luckor i den vägledande informationen. Exempelvis är tolkningen av vad lagstiftaren avser med begreppet goda levnadsvillkor ett problem för vissa kommuner. Hälften av länsstyrelserna uppger i en enkät att de behöver mer vägledande information om hur bostäder ska bemannas. Nästan lika många behöver mer vägledning om vilka krav som bör ställas på bostädernas utformning.

Under granskningens gång har Riksrevisionen vid ett antal tillfällen från handikapporganisationer och andra uppmärksammats på brister i kommunernas handläggning och i verksamheter som rör personer med diagnosen autism eller autismsliknande tillstånd, vilka ingår i målgruppen för LSS. I många fall förefaller det bero på att kunskaperna om gruppens speciella behov och förutsättningar är bristfälliga. Detta försämrar sannolikt individernas möjligheter att få sina behov tillgodosedda. Riksrevisionen bedömer att det finns ett behov av att Socialstyrelsen för ut kunskap om diagnosen autism, och om de speciella behov som personer med den diagnosen har.

6.1.3 *Oklara roller och resurskrävande samverkan*

Socialstyrelsens ansvar för tillsynen kan närmast beskrivas som ett ansvar för att följa upp verksamheterna och resultatet av den tillsyn som länsstyrelserna utför.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna ska emellertid i enlighet med sina regleringsbrev utveckla samverkan för en ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet. Denna samverkan mellan myndigheterna inverkar på Socialstyrelsens möjligheter att uppfylla sitt ansvar att följa upp och utvärdera verksamhet enligt LSS. Socialstyrelsen blir beroende av länsstyrelsernas

medverkan i sin uppföljning och utvärdering. Riksrevisionen anser att Socialstyrelsens roll i tillsynen av LSS därmed blir oklar.

Att länsstyrelserna deltar i uppföljning och utvärdering och därmed medverkar i rapporteringen till regeringen betyder att länsstyrelserna även medverkar i utvärderingen av sin egen verksamhet. Detta medför enligt Riksrevisionens bedömning en risk att regeringen inte får en rättvisande information om eventuella brister i verksamheten.

Socialstyrelsen har dock utifrån dessa förutsättningar följt upp och redovisat verksamheten i enlighet med de krav som regeringen ställt. Enligt Riksrevisionens bedömning har Socialstyrelsen, med de begränsningar som har legat i den otydliga rollen, tillräckligt väl fullföljt uppgiften som ansvarig myndighet för den centrala tillsynen.

Det sätt som tillsynen har organiserats och den rollfördelning som råder har skapat en situation där utveckling av tillsynsverksamheten måste förankras hos samtliga 22 myndigheter. Det medför att samverkan blir tidsödande och resurskrävande. Denna situation kan inte lösas av någon av de inblandade myndigheterna. Ansvaret faller därför på regeringen, som med en annan inriktning av styrningen skulle kunna förändra förutsättningarna.

Socialstyrelsen har inte några befogenheter att styra länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelserna har inte heller någon skyldighet att komma överens om hur tillsynen ska bedrivas på ett mer likvärdigt sätt. Om länsstyrelsernas tillsyn ska bedrivas på ett likvärdigt sätt i landet är det regeringens ansvar att skapa förutsättningar för det.

Riksrevisionen menar att regeringen bör eftersträva en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Regeringen kan antingen ge Socialstyrelsen i uppgift att meddela föreskrifter rörande länsstyrelsernas tillsynsverksamhet eller precisera kraven på länsstyrelsernas tillsyn vad gäller omfattning och inriktning.

6.2 Länsstyrelsernas tillsyn

6.2.1 *Länsstyrelsernas tillsyn är alltför sårbar*

På de flesta länsstyrelser är det en eller högst två personer som utför tillsynen av LSS. Det gör tillsynen personberoende och sårbar.

Ett allvarligt exempel på sårbarheten i länsstyrelsernas tillsyn är att två länsstyrelser inte har kunnat upprätthålla en tillsyn av LSS-insatsen bostad med särskild service för den tvåårsperiod som granskningen avser. Då personal oplanerat har varit frånvarande under längre perioder har tillsynen av LSS till stor del uteblivit. Det har uppstått en situation där tillsynsmyndigheten inte har haft nödvändig uppsikt över verksamheten.

6.2.2 Tillsynen av kommunala verksamheter sker alltför sällan

Enligt Riksrevisionens enkät har sju procent av de kommunala verksamheterna med LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna varit föremål för verksamhetstillsyn under en tvåårsperiod (2004 och 2005). Det finns, enligt vad Riksrevisionen har kunnat finna, inga specificerade krav på hur ofta tillsyn ska bedrivas. Riksrevisionen menar dock att verksamhetstillsynen av de kommunala verksamheterna sker alltför sällan. Ett tecken på detta är att länsstyrelsernas verksamhetstillsyn relativt ofta ger anledning till kritik mot de granskade verksamheterna. I det sammanhanget kan även påpekas att regeringen i kommittédirektiven till Utredningen om den sociala tillsynen har uttalat att tillsynen ska ske fortlöpande och vara effektiv.

Verksamheter drivna i enskild regi är i de flesta län föremål för betydligt mer granskning än de kommunala verksamheterna. Det finns visserligen en betydande variation i tillsynsfrekvensen av enskilda verksamheter mellan de olika länsstyrelserna, men sammantaget har 35 procent av de enskilda verksamheterna varit föremål för verksamhetstillsyn under de två åren som undersökts.

6.2.3 För få uppföljningar av kritik

Länsstyrelserna ska, enligt regleringsbrevet, göra uppföljningar av den kritik de lämnar mot kommuner eller verksamheter i sin verksamhetstillsyn. Resultaten från Riksrevisionens enkät visar att länsstyrelserna har följt upp tre fjärdedelar av den kritik de har lämnat i verksamhetstillsynen under perioden 2004–2005.

Regeringen har inte begärt någon motsvarande uppföljning av individärenden. Enkätsvaren visar att under åren 2004–2005 följdes drygt hälften av den kritik som lämnats i individärenden som initierats av klagomål upp av länsstyrelserna.

Riksrevisionen menar att uppföljning är en viktig del av tillsynen. Det är därför olyckligt att den kritik som lämnas inte följs upp i större utsträckning.

Länsstyrelserna gör olika bedömningar av i vilka fall man ska använda begreppet kritik. För att länsstyrelsernas tillsyn ska vara effektiv och uppnå syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdig behandling krävs, enligt Riksrevisionens uppfattning, att liknande brister bedöms på likartat sätt i olika delar av landet.

Beträffande individtillsynen har länsstyrelserna inte någon skyldighet att utreda alla klagomål som framförs från enskilda. Länsstyrelsen i Skåne län väljer i ovanligt stor utsträckning att *inte* utreda klagomål från individer utan lämnar dem i stället till de berörda kommunerna för utredning. Länsstyrelsen i Skåne län uppger i sin årsredovisning att syftet är att kommunernas egen klagomålshantering ska utvecklas genom detta förfarande.

Länsstyrelsernas kontroll utgör en förutsättning för att individernas rätts-säkerhet ska kunna säkerställas. Riksrevisionen menar därför att länsstyrelserna bör vara restriktiva med att överlämna klagomål från individer till kommunerna.

6.2.4 Uppföljningen av sanktionsavgifter bör förbättras

Det mest kraftfulla instrumentet som länsstyrelserna har att tillgå, att ansöka om sanktionsavgift mot kommuner, har visat sig vara ett verkningsfullt redskap för länsstyrelserna. Länsstyrelsen ska i fall där tiden för verkställighet av en gynnande dom är oskäligt lång, ansöka hos länsrätten om sanktionsavgift. Länsstyrelsen gör en bedömning av när väntetiden efter domen är så lång att verkställighet bör ha skett. Även andra omständigheter kan vägas in i länsstyrelsernas bedömning.

Det saknas uppgifter på nationell nivå om hur länge länsstyrelserna väntar med att ansöka om sanktionsavgifter efter domarna. Det går därför inte att bedöma om länsstyrelserna har använt sanktionsinstrumentet i den utsträckning som det var tänkt.

Däremot finns indikationer på att länsstyrelserna inte använder sanktionsinstrumentet i den utsträckning som lagstiftaren avsåg. Enligt myndigheternas rapportering har antalet ej verkställda domar varit betydligt större än antalet ansökningar om sanktionsavgift. Myndigheterna redovisar även i sin egen rapportering att det kan finnas andra skäl till att länsstyrelserna inte ansöker om sanktionsavgift än de som är motiverade av hur ärendet är beskaffat. Exempel på sådana skäl är att administrationen av en ansökan om sanktionsavgift är resurskrävande.

Riksrevisionen anser att uppföljningen av länsstyrelsernas användning av sanktionsinstrumentet måste bli bättre.

6.3 Statliga insatser och rättssäkerheten

Tidigare rapportering från Socialstyrelsen och länsstyrelserna till regeringen har visat att grundläggande krav på rättssäkerhet vad gäller LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna inte uppfylls. Socialstyrelsen och länsstyrelserna redovisar för den 31 december 2004 att närmare 600 personer har antingen fått en gynnande dom som kommunen inte verkställt, fått ett beslut om avslag från kommunen, trots ett bedömt behov, eller fått ett kommunalt beslut om insats som inte har verkställts av kommunen. Enligt Riksrevisionen är det inte acceptabelt med tanke på att LSS är en rättighetslag.

De sedan tidigare kartlagda rättssäkerhetsproblemen visar sannolikt endast en del av problemen med verkställighet av LSS-insatsen bostad med särskild service. Utöver de kartlagda problemen finns andra typer av rättssäkerhetsproblem som har kommit fram i intervjuer med representanter för länsstyrelser och kommuner samt i samtal med representanter för brukarorganisationer. Exempel på sådana är att kommunerna förhalat beslut, problem med brister i bemötandet och med att verksamheter inte lever upp till lagens krav.

I dagsläget är ansvaret för tillsyn av LSS delat mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Riksrevisionen anser att det finns en oklarhet om vari Socialstyrelsens centrala tillsynsansvar består och vem som har det yttersta ansvaret för tillsynen av LSS. Socialstyrelsens möjlighet att påverka länsstyrelsernas tillsyn av LSS-verksamhet inskränker sig till myndighetens möjlighet att utfärda föreskrifter rörande tillämpningen av LSS.

Riksrevisionen anser att regeringens "samverkansstyrning" är otillräcklig för att åstadkomma en rättssäker tillämpning av LSS och insatsen bostad med särskild service för vuxna. LSS är en rättighetslag och det är av största vikt att tillsynsinstrumentet fungerar så att det säkerställer att personer med funktionshinder får sina behov tillgodosedda. Enligt Riksrevisionen ankommer det på regeringen att se till att länsstyrelsernas tillsyn av LSS fungerar så som det var tänkt. En möjlighet är att regeringen i regleringsbrevet till länsstyrelserna anger mål för tillsynsfrekvensen och tillsynens inriktning.

Länsstyrelserna i sin tur har endast i vissa fall instrument med tillräcklig kraft att använda mot kommuner och verksamheter som inte uppfyller lagens krav. En sammanställning av länsstyrelsernas uppföljning av verksamhetstillsynen har visat att kommunerna rättade sig efter länsstyrelsernas kritik i ungefär hälften av de fall där kritik hade förekommit.¹⁴² Riksrevisionen menar att det är otillräckligt att endast hälften av kommunerna hade följt kritiken vid tillfället för uppföljning. Det medför en påtaglig risk för att brister i verksamheter kvarstår och att enskilda individers rätt till bland annat fullgod kvalitet inte tillgodoses.

Personer som är missnöjda med kommunens tillämpning av LSS har små möjligheter att agera. En individ kan framföra klagomål till länsstyrelsen, men i de flesta fall kan detta endast leda till att länsstyrelsen lämnar kritik mot kommunen. Riksrevisionen har funnit att individens möjligheter att överklaga kommunala beslut om LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna i praktiken har minskat under de senaste åren, eftersom de beslut som kan överklagas har minskat i antal samtidigt som beslut om LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna som inte verkställs har

¹⁴² Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006, s. 21.

ökat i antal. Frånvaro av beslut eller bifallsbeslut som inte verkställs kan inte överklagas av individen. Inte heller länsstyrelsen har i ett sådant fall någon ingripandemöjlighet utan kan endast rikta kritik mot kommunen. Riksrevisionen anser att det är angeläget att åtgärder vidtas för att förhindra att kommunerna inte verkställer egna beslut.

6.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns behov av att förändra den sociala tillsynen. Organiseringen av den sociala tillsynen utreds för närvarande. Inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning och organisering av den sociala tillsynen lämnas följande rekommendationer.

Riksrevisionen rekommenderar Socialstyrelsen att

- inventera kommunernas behov av ytterligare vägledning och kunskap beträffande hur LSS ska tillämpas, exempelvis för gruppen med diagnoserna autism eller autismliknande tillstånd.

Riksrevisionen rekommenderar länsstyrelserna att

- vidareutveckla samordningen mellan länsstyrelserna och i samband med det undersöka möjligheter att bistå varandra i fall där den sociala tillsynen inte kan upprätthållas på en acceptabel nivå.
- säkerställa att sanktionsinstrumentet används i den utsträckning det är tänkt och förbättra uppföljningen av länsstyrelsernas användning av det.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- initiera åtgärder för att förhindra att kommuner inte verkställer egna beslut, exempelvis genom en utvidgning av länsstyrelsernas möjlighet att ansöka om sanktionsavgift.
- överväga att vidta åtgärder för att åstadkomma en mer likvärdig tillsyn över hela landet. I det sammanhanget bör regeringen precisera innebörden av Socialstyrelsens centrala tillsyn.

Källförteckning

Utredningar och rapporter

- Dir 2004:178, *Direktiv till Utredningen om en stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område.*
- Dir 2006:15, *Direktiv till LSS-utjämningskommittén.*
- Dir 2006:68, *Tilläggsdirektiv till Assistanskommittén.*
- Ds 2000:53, *Kommunalt domstolstrots*, Justitiedepartementet.
- SOU 1991:46, *Handikapp välfärd rättvisa*, Betänkande av 1989 års Handikapputredning.
- SOU 1993:109, *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagstrots*, delbetänkande från Lokaldemokratikommittén.¹
- SOU 2004:118, *Beviljats men inte fått*, betänkande från Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut.
- SOU 2006:57, *En bättre tillsyn av missbrukarvården*, delbetänkande av Utredningen om tillsynen av socialtjänsten.

Riksdagstryck

- Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU3, *Allmänna bidrag till kommuner.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU27, *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots.*
- Proposition 1992/93:159, *Stöd och service till vissa funktionshindrade.*
- Proposition 1996/97:1, *Budgetpropositionen för år 1997.*
- Proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för år 1998.*
- Proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för år 2000.*
- Proposition 1999/2000:79, *Regeringens nationella handlingsplan för handikappolitiken m. m.*
- Proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för år 2001.*
- Proposition 2001/02:122, *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots.*
- Proposition 2004/05:39, *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, m.m.*
- Proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för år 2006.*
- Proposition 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.*

Proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för år 2007*.
Skr.2005/06:110, *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken*, skrivelse från regeringen till riksdagen.
Socialutskottets betänkande 1992/93:SoU19, *Stöd och service till vissa funktionshindrade*.
Socialutskottets betänkande 1999/2000:SoU14, *Nationell handlingsplan för handikappolitiken*.
Socialutskottets betänkande 2004/05: SoU12, *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, m.m.*
Socialutskottets betänkande 2005/06: SoU26, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*.

Lagar och förordningar

Förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.
Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.
Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
Lagen (1993:389) om statlig assistansersättning.
Regeringsformen (1974:152).
Socialtjänstlag (2001:453).
Verksförordning (1995:1322).

Övriga källor

Bernitz m. fl., *Finna rätt. Juristens källmaterial och arbetsmetoder*, Norstedts juridik, 2006.
Finansdepartementet, *Regleringsbrev för länsstyrelserna år 2005 och 2006*.
Hellners och Malmqvist, *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, Norstedts juridik, 1999.
Hollander, *Rättighetslag i teori och praxis*, lustus förlag, 1995.
Justitieombudsmannen, *Beslut, dnr 2577-2000*.
Justitieombudsmannen, *Ämbetsberättelse 1993/94*.
Konsultrapport till Socialstyrelsen, *Utvärdering Nationella programmet för tillsyn av socialtjänsten*, 2003.
Länsstyrelserna, *Årsredovisningar för år 2005*.
Regeringsrättens dom 25 januari 2007, mål nr 5881-04.
Regeringsrättens årsbok 1988.

Regeringsrättens årsbok 1995.
Regeringsrättens årsbok 2000.
Riksrevisionen, *Personlig assistans till funktionshindrade*, RiR 2004:7.
Socialdepartementet, Regleringsbrev för Socialstyrelsen år 2005 och 2006.
Socialstyrelsens allmänna råd, 1994:3, om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten med ändringar i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1996:2) om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten.
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 1996:17, om anmälan av personskada i verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2002:9, om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:5, om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:11, om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.
Socialstyrelsen, *Nationellt program för tillsyn över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen*, 2000.
Socialstyrelsen, Skrivelse till regeringen, dnr 72-1219/2003.
Socialstyrelsen, *Välfärd och valfrihet*, slutrapport i uppföljningen av psykiatrireformen, 1999.
Socialstyrelsen och länsstyrelserna, *Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2001, 2002*.
Socialstyrelsen och länsstyrelserna, *Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003, 2004*.
Socialstyrelsen och länsstyrelserna, *Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2004, 2005*.
Socialstyrelsen och länsstyrelserna, *Nationella bedömningskriterier för den sociala tillsynen*, 2006.
Socialstyrelsen och länsstyrelserna; *Social tillsyn 2004. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn*, 2005.
Socialstyrelsen och länsstyrelserna; *Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn*, 2006.

Statistiska Centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting,

Vad kostar verksamheten i din kommun?, Bokslut 2004.

Statskontoret, *Samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård?*

Tre möjliga organisationsmodeller, 2006:9.

Bilaga 1. Enkäter till kommuner och länsstyrelser

Enkät om rättssäkerhet för funktionshindrade

Februari 2006



RIKSREVISIONEN

<i>Var vänlig fyll i följande kontaktuppgifter</i>		
Uppgiftslämnare		Kommun «Kommunnamn»
Telefon		Darienummer 31-2004-0809
Definitioner och anvisningar Denna undersökning avser att granska förhållanden som rör statens tillsyn och normering av insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Samtliga frågor besvaras utifrån de förhållanden som gäller för denna insats och för samtliga tre personkretsar. Uppgifterna i enkäten avser förhållandena under åren 2004 och 2005, om inget annat anges. Svara genom att sätta ett kryss i rätt ruta. Om inget annat anges ska <u>ett</u> alternativ väljas.		

1 FRÅGOR OM LÄNSSTYRELSEN

Länsstyrelsernas uppgift är att - bedriva tillsyn av verksamhet enligt LSS inom länet, - ge råd till kommunerna i deras verksamhet, - verka för att kommuner planerar för framtida behovstäckning, - inspektera verksamhet som bedrivs i privat regi, - främja samverkan i planering mellan kommuner, landsting och andra organ, - följa upp förvaltningsdomstolarnas avgöranden i LSS-mål, - hos länsrätten ansöka om sanktionsavgift för en kommun som inte verkställt innehållet i en dom

Länsstyrelsens verksamhetstillsyn

1. Har länsstyrelsen under åren 2004-2005 utfört verksamhetstillsyn av bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS, drivna i <u>kommunal regi</u> (ej entreprenad)?	
<input type="checkbox"/> Ja, en gång	} → Fortsätt till fråga 2
<input type="checkbox"/> Ja, 2-3 gånger	
<input type="checkbox"/> Ja, 4 gånger eller mer	
<input type="checkbox"/> Nej	} → Fortsätt till fråga 4
<input type="checkbox"/> Vet ej	

2. Om verksamhetstillsyn av bostäder drivna i kommunal regi (ej entreprenad) utförts under åren 2004-2005, vad resulterade tillsynen i?

- Ingen kritik vid något av tillfällena
- Kritik vid _____ av tillfällena (*ange antal tillfällen*)
- Allvarlig kritik vid _____ av tillfällena (*ange antal tillfällen*)
- Vet ej

3. Anser kommunen att kritiken varit befogad?

- Ja, i samtliga fall
- Ja, i vissa fall
- Nej, inte någon gång
- Ingen kritik har framförts vid länsstyrelsens tillsyn
- Vet ej

4. Har länsstyrelsen under åren 2004-2005 utfört verksamhetstillsyn av bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS, drivna i privat regi (även entreprenad)?

- Ja, en gång
 - Ja, 2-3 gånger
 - Ja, 4 gånger eller mer
 - Nej
 - Vet ej
- } → Fortsätt till fråga 5
- } → Fortsätt till fråga 7

5. Om verksamhetstillsyn av bostäder drivna i privat regi (även entreprenad) utförts under åren 2004-2005, vad resulterade tillsynen i?

- Ingen kritik vid något av tillfällena
- Kritik vid _____ av tillfällena (*ange antal tillfällen*)
- Allvarlig kritik vid _____ av tillfällena (*ange antal tillfällen*)
- Vet ej

6. Anser kommunen att kritiken varit befogad?

- Ja, i samtliga fall
- Ja, i vissa fall
- Nej, inte någon gång
- Ingen kritik har framförts vid länsstyrelsens tillsyn
- Vet ej

Länsstyrelsens individtillsyn

7. Har länsstyrelsen under åren 2004-2005 utfört individtillsyn i ärenden som gäller bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS?

- | | | | |
|--------------------------|---------------------|---|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Ja, en gång | } | → Fortsätt till fråga 8 |
| <input type="checkbox"/> | Ja, 2-5 gånger | | |
| <input type="checkbox"/> | Ja, 6-10 gånger | | |
| <input type="checkbox"/> | Ja, minst 11 gånger | | |
| <input type="checkbox"/> | Nej | } | → Fortsätt till fråga 10 |
| <input type="checkbox"/> | Vet ej | | |

8. Om individtillsyn utförts under åren 2004-2005, vad resulterade tillsynen i?

- Ingen kritik vid något av tillfällena
- Kritik vid _____ av tillfällena (*ange antal tillfällen*)
- Allvarlig kritik vid _____ av tillfällena (*ange antal tillfällen*)
- Vet ej

9. Anser kommunen att kritiken varit befogad?

- Ja, i samtliga fall
- Ja, i vissa fall
- Nej, inte någon gång
- Ingen kritik har framförts vid länsstyrelsens tillsyn
- Vet ej

Övrigt, länsstyrelsen

10. Hur nöjd är kommunen med den rådgivning som länsstyrelsen givit under perioden 2004-2005 med avseende på insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS?

	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska missnöjd	Mycket missnöjd	Har ej fått rådgivning
Rådgivning i enskilda ärenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådgivning vid planering av bostäder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Har länsstyrelsen någon gång under perioden 2004-2005, med avseende på insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS ...

	Ja	Nej	Vet ej/ ej aktuellt
...lämnat synpunkter i planärenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...på annat sätt främjat planering av bostäder, ange vad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Har länsstyrelsen någon gång under perioden 2004-2005 ansökt om att en sanktionsavgift ska utdömas för er kommun med avseende på insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS?

- Ja, mer än en gång
- Ja, en gång
- Nej, ej aktuellt
- Vet ej

13. Har kommunen kännedom om att länsstyrelsen har övervägt att ansöka om att kommunen ska åläggas sanktionsavgift men av något skäl avstått från att fullfölja ansökan?

- Ja, mer än en gång
- Ja, en gång
- Nej
- Vet ej

14. Övriga synpunkter eller kommentarer kring hur länsstyrelsen har fullgjort sina uppgifter med avseende på insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

Socialstyrelsens uppgift är att...

- ha det övergripande ansvaret för tillsyn av verksamhet enligt LSS,
- följa, utvärdera och stimulera till en vidareutveckling av verksamhet enligt LSS,
- vaka över verksamhet enligt LSS vad gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter,
- stödja och informera om verksamhet enligt LSS,
- svara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom LSS-området samt
- vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter på handikappområdet.

Socialstyrelsens vägledning

15. Hur väl stämmer följande påståenden om Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2002:9) om insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS?

Föreskrifterna och de allmänna råden...	Instämmer i hög grad	Instämmer i viss mån	Instämmer inte alls	Vet ej
...är lätta att förstå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...ger god vägledning vid handläggning och beslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...täcker de områden där det finns behov av vägledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Hur väl stämmer följande påståenden om övrigt informations- eller vägledande material från Socialstyrelsen om insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS?

Exempelvis meddelandeblad och handboken Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS

Materialet...	Instämmer i hög grad	Instämmer i viss mån	Instämmer inte alls	Vet ej
...är lätt att förstå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...ger god vägledning vid handläggning och beslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...täcker de områden där det finns behov av vägledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Övrigt, Socialstyrelsen

17. Hur nöjd är kommunen med hur Socialstyrelsen har fullgjort följande uppgifter med avseende på insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS under perioden 2004-2005?

	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska missnöjd	Mycket missnöjd	Vet ej
Stimulerat till en vidareutveckling av verksamheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Svarat för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Övriga synpunkter eller kommentarer kring hur Socialstyrelsen har fullgjort sina uppgifter med avseende på insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

3 KOMMUNENS MÅLUPPFYLLELSE

19. Uppfyller den egna kommunen i dag lagens syften vad gäller bostad med särskild service för vuxna enligt LSS?

- Ja, i hög grad
 Ja, i viss mån
 Nej

20. Har någon eller några av nedanstående faktorer gjort det svårt att uppfylla lagens syften under perioden 2004-2005?

	Ja, i hög grad	Ja, i viss mån	Nej	Vet ej / ej aktuellt
a. Svårigheter att tolka lagstiftningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Bristande ekonomiska resurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Brister i kommunens planering av byggnation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Inflyttning till kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Otillräckliga kunskaper om lämplig omsorg om vissa delar av målgruppen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Vissa typer av kompetens saknas i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Oenighet mellan kommunen och andra kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Oenighet mellan kommunen och samarbetsparter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Bristande stöd från Socialstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Bristande tillsyn från Socialstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k. Bristande stöd från länsstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l. Bristande tillsyn från länsstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m. Annat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



<i>Var vänlig fyll i följande kontaktuppgifter</i>		
Uppgiftslämnare		Länsstyrelse
Telefon		Diarienummer 31-2004-0809

1 BAKGRUND

1.1 Hur många personer var anställda som socialkonsulenter vid länsstyrelsen 2005-12-31?

_____ personer

1.2 Hur många årsarbetare motsvarade socialkonsulenterna under år 2005?

En årsarbetare motsvarar en heltidsanställd (till exempel motsvarar 2 personer som arbetar halvtid 1 årsarbetare). En heltidsanställning motsvarar 1700-1800 timmar per år.

_____ årsarbetare

1.3 Därav antal årsarbetare för arbete med LSS

_____ årsarbetare

1.4 Hur många verksamheter med bostad med särskild service för vuxna enligt LSS finns det i länet? (antal verksamheter)

_____ verksamheter

1.5 Hur många av dessa är tillståndspliktiga verksamheter?

_____ verksamheter

1.6 Hur många verksamheter med bostad med särskild service för vuxna enligt LSS har varit föremål för tillsyn eller tillståndsgivning (för tillståndspliktig verksamhet) under 2004 och 2005?

_____ verksamheter

1.7 Hur många platser finns det för närvarande i bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS i länet?

_____ platser

1.8 Hur många av dessa platser var avsedda för psykiskt funktionshindrade?

_____ platser

1.9 Finns det i verksamhetsplanen (eller motsvarande) dokumenterat vilka tillsynsinsatser (verksamhetstillsyn) som är planerade inom det sociala området under år 2006?

- Ja
 Nej
 Vet ej

1.10 Hur många arbetsdagar uppskattas denna verksamhetstillsyn omfatta år 2006?

_____ dagar

2 LÄNSSTYRELSENS VERKSAMHETSTILLSYN

Följande frågor handlar om den verksamhetstillsyn som genomförts i länet under åren 2004 och 2005.

	Tillsyn utan inspektion Antal tillfällen då tillsynen <u>inte</u> <u>inkluderat</u> inspektion av bostad med särskild service	Tillsyn med inspektion Antal tillfällen då tillsynen <u>har</u> <u>inkluderat</u> inspektion av bostad med särskild service
2.1. Hur många av länets kommuner har under åren 2004 och 2005 varit föremål för verksamhetstillsyn som inkluderat bostad med särskild service för vuxna enligt LSS?		
a) Antal kommuner	_____	_____
2.2 Vid hur många tillfällen avsåg tillsynen av LSS-insatsen...		
a) Kommunalt driven verksamhet	_____	_____
b) Tillståndspliktig verksamhet	_____	_____
2.3 Vid hur många tillfällen har tillsynen (i fråga 2.2) resulterat i...		
a) allvarlig kritik	_____	_____
b) kritik	_____	_____
c) andra påpekanden om brister eller förbättringsområden	_____	_____
2.4 I de fall kritik eller påpekanden har lämnats...		
a) Hur många gånger har uppföljning gjorts?	_____	_____
b) Hur många gånger har uppföljning inte gjorts?	_____	_____
2.5 I de fall uppföljning gjorts...		
Hur många gånger hade kommunen åtgärdat bristerna vid första uppföljningen?	_____	_____

2.6 Till vem/vilka har kritik eller påpekanden om brister lämnats under år 2004 och 2005?

- Tjänstemän
 Ansvarig nämnd
 Både tjänstemän och ansvarig nämnd
 Ej aktuellt

2.7 Har länsstyrelsen under åren 2004 och 2005 rapporterat iakttagelser gjorda vid verksamhetstillsyn till kommunfullmäktige?

- Ja, alltid
 Ja, ofta
 Ja, någon enstaka gång
 Nej, aldrig
 Ej aktuellt

3 LÄNSSTYRELSENS INDIVIDTILLSYN

Följande frågor avser den individtillsyn som har genomförts i länet under år 2004 och 2005 med anledning av klagomål från brukare eller annan.

	Tillsyn <u>utan</u> inspektion Antal tillfällen då tillsynen <u>inte</u> <u>inkluderat</u> inspektion av bostad med särskild service	Tillsyn <u>med</u> inspektion Antal tillfällen då tillsynen <u>har</u> <u>inkluderat</u> inspektion av bostad med särskild service
3.1 Hur många gånger avsåg tillsynen av LSS-insatsen...		
a) Kommunalt driven verksamhet	_____	_____
b) Tillståndspliktig verksamhet	_____	_____
3.2 Vid hur många tillfällen har tillsynen (i fråga 3.1) resulterat i...		
a) allvarlig kritik	_____	_____
b) kritik	_____	_____
c) andra påpekanden om brister eller förbättringsområden	_____	_____
3.3 I de fall kritik eller påpekanden har lämnats...		
a) Hur många gånger har uppföljning gjorts?	_____	_____
b) Hur många gånger har uppföljning inte gjorts?	_____	_____
3.4 I de fall uppföljning gjorts...		
Hur många gånger hade kommunen åtgärdat bristerna vid första uppföljningen?	_____	_____

4.1 Har länsstyrelsen behov av ytterligare normering och stöd från Socialstyrelsen vad gäller LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna?

- Ja, angående myndighetsutövning
- Ja, angående bostäders utformning eller storlek
- Ja, angående insatsernas innehåll vad gäller fritids- och kulturella aktiviteter
- Ja, angående föreståndarens kompetens eller erfarenhet
- Ja, angående andra frågor om bemanning av gruppboheter eller serviceboheter
- Ja, angående _____
- Nej

4.2. Samarbetade någon eller några av socialkonsulenterna under åren 2004 och 2005 med personer från länsstyrelsens plan- och byggfunktion angående LSS-bostäder?

- Ja, vid fler än tre tillfällen
- Ja, vid 2-3 tillfällen
- Ja, en gång
- Nej

4.3. Har socialkonsulenter deltagit i länsstyrelsens samverkan med Boverket vid något tillfälle under åren 2004 och 2005?

- Ja, vid fler än tre tillfällen
- Ja, vid 2-3 tillfällen
- Ja, en gång
- Nej

5.1 Vilka brister i tillämpningen av LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna upptäcks oftast, enligt din/er mening, vid länsstyrelsens verksamhetstillsyn?

- Brister i insatsen
- Brister i myndighetsutövningen
- Ej verkställda beslut
- Annat, ange _____

5.2 Vilka brister i tillämpningen av LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna upptäcks oftast, enligt din/er mening, vid länsstyrelsens individtillsyn?

- Brister i insatsen
- Brister i myndighetsutövningen
- Ej verkställda beslut
- Annat, ange _____

6.1 Beskriv kortfattat på vilket sätt länsstyrelsen främjar kommunernas planering av bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS

6.2 Beskriv kortfattat på vilket sätt länsstyrelsen i övrigt främjar kommunernas verksamhet vad gäller LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS

6.3 Beskriv hur jämställdhetsperspektivet har beaktats i länsstyrelsens tillsyn av kommunernas verksamhet vad gäller LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Ge även en kort beskrivning av eventuella iakttagelser av jämställdheten mellan brukare av båda könen vad gäller insatsen bostad med särskild service för vuxna

7 BEDÖMNINGAR

Följande frågor avser tre tänkta situationer där en socialkonsulent agerar gentemot en tjänsteman i en kommun. Vi ber er att tänka er in i situationerna och i hur ni skulle ha handlat.

Situation 1

En person, som har sökt LSS-insatsen bostad med särskild service, har bedömts ha rätt till den. Tjänstemannen kan inte erbjuda en bostad inom kommunen, eftersom det inte finns någon lämplig plats som är ledig inom rimlig tid. Den sökande vill inte bo utanför kommunen. Tjänstemannen ber länsstyrelsen om råd.

7.1 Rekommenderar länsstyrelsen i en sådan situation att kommunen avslår ansökan så att den sökande ska kunna överklaga beslutet?

- Aldrig
- I vissa fall
- Alltid
- Kan ej ta ställning

Situation 2

Länsrätten har genom dom slagit fast att en sökande har rätt till LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Den sökande har inte tidigare erbjudits någon bostad. Kommunen planerar att bygga ett nytt gruppboende där den sökande kommer att erbjudas plats. Boendet kommer att vara klart om ett år och tre månader.

7.2 Avstår länsstyrelsen i en sådan situation att ansöka hos länsrätten om sanktionsavgift?

- Aldrig
- I vissa fall
- Alltid
- Kan ej ta ställning

Situation 3

Länsrätten har genom dom slagit fast att en sökande har rätt till LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Den sökande har tidigare tackat nej till erbjuden bostad med motiveringen att den inte var avpassad för den sökandes behov. Kommunen planerar att bygga ett nytt gruppboende där den sökande kommer att erbjudas plats. Boendet kommer att vara klart om ett år och tre månader.

7.3 Avstår länsstyrelsen i en sådan situation att ansöka hos länsrätten om sanktionsavgift?

- Aldrig
- I vissa fall
- Alltid
- Kan ej ta ställning