



# Riksrevisionens styrelses framställning angående statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen av och normgivningen för bostad med särskild service för vuxna enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS* (RiR 2007:1).

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i länsstyrelsernas tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS. Tillsyn förekommer för sällan och är ofta också sårbar genom att den är alltför beroende av enstaka personers arbetsinsatser. Vidare följer länsstyrelserna inte upp sin kritik mot kommunerna i tillräckligt hög grad. Vad gäller Socialstyrelsens tillsynsansvar anser Riksrevisionen att myndigheten har följt upp och redovisat verksamheten i enlighet med de krav som regeringen ställt. Den samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna som förutsätts leder dock till oklarhet om vad Socialstyrelsens centrala tillsynsansvar består i och vem som har det yttersta ansvaret för tillsynen. Granskningen visar också brister i kommunernas tillämpning av LSS, exempelvis genom att man underlåter att verkställa beslut som ger en person med funktionshinder rätt till bostad med särskild service.

Styrelsen anser att regeringen bör vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna i tillämpningen av LSS. En väl fungerande tillsyn av bostad med särskild service är nödvändig för att säkerställa rättssäkerheten för den enskilde. Tillsynen bör därför enligt styrelsens uppfattning både förstärkas och göras mer likvärdig. Därtill bör statens möjligheter att vidta åtgärder mot kommuner som underlåter att följa sina beslut på detta område ses över. Styrelsen anser också att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en mer rättssäker tillämpning av LSS.



# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag .....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund.....	4
Problembilden .....	5
Granskningens syfte och inriktning.....	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Riksrevisionens rekommendationer .....	12
Styrelsens överväganden.....	13
Tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	13
Pågående utredningar .....	13
Förbättrad statlig tillsyn av bostad med särskild service .....	14
Åtgärder för att förhindra att kommuner inte följer egna beslut.....	14
Återrapportering till riksdagen .....	15
Styrelsens förslag .....	15

# Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

## **1. Tillämpningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen vidtar åtgärder för en mer rättssäker tillämpning av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, genom att dels stärka tillsynen av bostad med särskild service, dels se över statens möjligheter att vidta åtgärder mot kommuner som underlåter att följa sina beslut på detta område.

## **2. Återrapportering till riksdagen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en mer rättssäker tillämpning av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Stockholm den 18 april 2007

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

*Eva Flyborg*

*Anna Aspegren*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Rose-Marie Frebran (kd).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen av och normgivningen för LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS* (RiR 2007:1). Rapporten publicerades den 15 mars 2007.

## Bakgrund

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft<sup>1</sup>. LSS är en rättighetslag och specificerar ett antal insatser som personer med funktionshinder har rätt till om de har behov av det och om de tillhör någon av de tre personkretsar som lagen definierar. 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.

Det finns tio insatser för stöd och service i LSS. Kommunerna har ansvaret för nio av insatserna, varav bostad med särskild service för vuxna är en. Övriga insatser är bl.a. daglig verksamhet, biträde av kontaktperson, ledsagar-service och biträde av personlig assistent. För insatsen rådgivning och personligt stöd vilar ansvaret på landstingen.

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 personkretsarna. Kretsarna 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.

Riksrevisionen framhåller att 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 personer med funktionshinder fått en starkare ställning i samhället. 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. Antalet personer som får en sådan bostad uppgår enligt Riksrevisionens uppskattning till mellan 500 och 1 000 per år. Kommunernas kostnader för LSS

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

var 26 miljarder kronor under 2005, varav insatsen bostad med särskild service stod för 14 miljarder kronor.

En bostad med särskild service ska fungera som den enskildes privata och permanenta bostad. Bostaden ska vara fullvärdig och anpassad efter individens egna behov av särskilt stöd. I insatsen ingår också en rätt till omvårdnad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. Det ska också finnas personal knuten till boendet.

LSS reglerar inte i detalj hur boendet ska vara organiserat. Riksdag och regering har understrukit vikten av valfrihet vad gäller bostadsform samt lämplighet och individuell anpassning av bostaden. I praktiken dominerar dock två huvudformer av boende, gruppboende och serviceboende.

Gruppboende innebär att ett litet antal lägenheter är grupperade kring gemensamma utrymmen. Gruppboendet bemannas dygnet runt för service och vård och är avsedd för personer med omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov. Serviceboende innebär att ett antal lägenheter är anpassade till den enskildes behov och att det finns tillgång till gemensam service, såsom restaurang och matdistribution och anställd personal.

## Problembilden

LSS betecknas som en rättighetslag. Det innebär bl.a. 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. Samtidigt medger LSS flexibilitet för kommunerna att finna olika individuellt utformade lösningar.

De rättssäkerhetsproblem som kan förekomma i anslutning till LSS och som redovisas i granskningsrapporten är av flera olika slag:

1. kommunerna verkställer inte inom en skälig tid de beslut som de själva har fattat,
2. kommunerna avslår ansökningar om LSS-insats trots att man har bedömt att individen har ett behov av den,
3. kommunerna trotsar domstolsutslag och låter bli att inom en skälig tidsperiod verkställa de domar som gynnar en person,
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 undviker därmed att individen ansöker om en insats,
6. kommunerna förhåller beslut eller låter bli att fatta beslut om insatser.

Kontrollen av att LSS efterlevs görs 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 sanktionsav-

gift mot en kommun som inte verkställer en dom om insats enligt LSS. Individen själv har möjlighet att överklaga kommunala beslut hos länsrätten. Individen kan också framföra klagomål till JO eller länsstyrelsen.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har i en rad rapporter lyft fram tre typer av rättssäkerhetsproblem vad gäller verkställandet av LSS-insatser<sup>2</sup>. 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 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 enligt Riksrevisionen varit att sätta den enskildes rätt i centrum. LSS är en rättighetslag och insatsen bostad med särskild service är riktad mot grupper

<sup>2</sup> 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.

av medborgare som är i särskilt behov av samhällets stöd. En annan utgångspunkt för granskningen har varit regeringsformens krav på likhet inför lagen.

## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

### **Socialstyrelsens normgivning, information och tillsyn**

#### *Normgivning och information bedöms hålla god kvalitet*

Riksrevisionen har granskat hur Socialstyrelsen har använt sin befogenhet att utfärda föreskrifter. Riksrevisionen gör bedömningen att Socialstyrelsen tillräckligt konkretiserat de kriterier för LSS-insatsen som finns angivna i den proposition som låg till grund för lagens införande. Granskningen visar också att såväl kommuner som länsstyrelser i allmänhet anser att Socialstyrelsens normgivning och vägledande information i huvudsak är av god kvalitet.

Riksrevisionen framhåller att det i normgivningen 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. Socialstyrelsens normgivning är i detta avseende enligt Riksrevisionens bedömning tillräckligt väl avvägd.

#### *Visst behov av ytterligare vägledning finns*

Riksrevisionen har också granskat hur väl normgivningen och informationen täcker behoven hos kommuner och länsstyrelser. Granskningen visar 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 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.

Riksrevisionen har under granskningens gång uppmärksammat på att det finns brister i kommunernas handläggning och i verksamheter som rör personer med diagnosen autism eller autismliknande tillstånd. Dessa brister sammanhänger ofta med att kunskaperna om gruppens speciella behov och förutsättningar är bristfälliga, något som enligt Riksrevisionen sannolikt försämrar individernas möjligheter att få sina behov tillgodosedda.

Riksrevisionen anser således att det kan finnas behov av ytterligare vägledande information till kommuner och länsstyrelser.

#### *Oklara roller och resurskrävande samverkan vad gäller tillsyn*

Socialstyrelsens ansvar för tillsynen kan enligt Riksrevisionen 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 nat-



ionella tillsynen inom socialtjänstområdet<sup>3</sup>. Denna samverkan mellan myndigheterna inverkar enligt Riksrevisionen 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 och av att man är överens om vilka iakttagelser och slutsatser som ska redovisas.

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 också enligt Riksrevisionen att länsstyrelserna medverkar i utvärderingen av sin egen verksamhet. Detta medför enligt Riksrevisionens bedömning en risk för att regeringen inte får rättvisande information om eventuella brister i verksamheten.

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

Vidare anser Riksrevisionen att det sätt som tillsynen har organiserats på och den rollfördelning som råder har skapat en situation där utvecklingen av tillsynsverksamheten måste förankras hos samtliga 22 myndigheter. Varje länsstyrelse avgör själv om den vill följa gemensamt framtagna kriterier eller inte. Därutöver är samverkan enligt Riksrevisionen tidsödande och resurskrävande.

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 är det enligt Riksrevisionen regeringens ansvar att skapa sådana förutsättningar.

Riksrevisionen menar sammantaget 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.

## Länsstyrelsernas tillsyn

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

<sup>3</sup> Exempelvis regleringsbrev för budgetåret 2006 för länsstyrelserna respektive Socialstyrelsen.

*Länsstyrelsernas tillsyn är alltför sårbar*

Riksrevisionens granskning visar att det på de flesta länsstyrelser är en eller högst två personer som utför tillsynen av LSS. Det gör tillsynen personberoende och sårbar. Två länsstyrelser har t.ex. inte kunnat upprätthålla en tillsyn av LSS-insatsen bostad med särskild service för åren 2004 och 2005. Då personal oplanerat har varit frånvarande under längre perioder har tillsynsmyndigheten enligt Riksrevisionen inte haft nödvändig uppsikt över verksamheten.

*Tillsynen av kommunala verksamheter görs alltför sällan*

Riksrevisionens granskning visar att 7 procent av de 2 800 kommunala verksamheterna med LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna har varit föremål för verksamhetstillsyn under åren 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 genomförs alltför sällan. Ett tecken på detta är att länsstyrelsernas verksamhetstillsyn relativt ofta – i nära hälften av fallen – ger anledning till kritik mot de granskade verksamheterna.

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 år som undersökts.

*För få uppföljningar av lämnad kritik*

Länsstyrelserna ska göra uppföljningar av den kritik de lämnar mot kommuner eller verksamheter i sin verksamhetstillsyn. Granskningen visar att länsstyrelserna har följt upp endast tre fjärdedelar av den kritik de har lämnat i verksamhetstillsynen under perioden 2004–2005.

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.

Vidare gör länsstyrelserna 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 Riksrevisionen att liknande brister bedöms på likartat sätt i olika delar av landet. Riksrevisionen ifrågasätter om variationerna i länsstyrelsernas operativa tillsyn är sakligt motiverade.

*Individtillsyn*

Beträffande individtillsynen har länsstyrelserna inte någon skyldighet att utreda alla klagomål som framförs från enskilda. Det förekommer att länsstyrelser – vissa i relativt stor utsträckning – väljer att inte utreda klagomål från individer utan i stället lämnar dem till de berörda kommunerna för utredning.

Riksrevisionen understryker att länsstyrelsernas kontroll utgör en förutsättning för att individernas rättssäkerhet ska kunna säkerställas och menar därför att länsstyrelserna bör vara restriktiva med att överlämna klagomål från individer till kommunerna.

#### *Uppföljningen av sanktionsavgifter bör förbättras*

Det förekommer att kommuner inte verkställer domar om insats enligt LSS. I sådana fall kan länsstyrelserna (sedan 2002) ansöka om att kommunen får betala sanktionsavgift. 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 som kommunen inte verkställer inom rimlig tid. Länsrätten prövar ansökan och fattar beslut om eventuell sanktionsavgift.

Granskningen visar att det är relativt ovanligt att länsstyrelserna ansöker om sanktionsavgift för domar om bostad med särskild service för vuxna. Vid utgången av år 2004 fanns 72 domar som inte verkställdes. Länsstyrelserna hade under samma år ansökt om sanktionsavgift för 23 icke verkställda domar. Det är oklart hur långa väntetiderna var för de domar som inte var verkställda i december år 2004. Riksrevisionen pekar på att det inte heller finns uppgifter om huruvida det har funnits andra sakliga skäl till att länsstyrelserna inte ansökt om sanktionsavgift för fler av de domar som inte verkställdes. Det går därför inte att bedöma om länsstyrelserna har använt sanktionsinstrumentet i den utsträckning det var tänkt.

Riksrevisionen menar att det i granskningen framkommit indikationer på att länsstyrelserna inte till fullo har utnyttjat möjligheten att använda sanktionsinstrumentet. Skäl som har framkommit i granskningen är att beredningen av ärenden inför en ansökan om sanktionsavgift är administrativt betungande och att handläggningstiderna i förvaltningsdomstolarna är långa. Vidare är utgången av en ansökan osäker – i knappt hälften av de avgjorda fallen utdömde länsrätten en sanktionsavgift.

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

### **Statliga insatser och rättssäkerheten**

#### *Kontrollen är otillräcklig för en rättighetslagstiftning*

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. Riksrevisionen pekar på att Socialstyrelsen och länsstyrelserna redovisat att det vid utgången av år 2004 fanns närmare 600 personer som 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 verkställdes av kommunen. Enligt Riksrevisionen är detta inte acceptabelt eftersom LSS är en rättighetslag.

Riksrevisionen pekar också på att de sedan tidigare kartlagda rättssäkerhetsproblemen sannolikt endast visar en del av problemen med verkställighet av LSS-insatsen bostad med särskild service. I granskningsarbetet har framkommit att det finns andra typer av rättssäkerhetsproblem vid tillämpningen av LSS. Exempel på sådana är att kommunerna förhalat beslut, brister i bemötande och att verksamheter inte lever upp till lagens krav.

Enligt Riksrevisionen inskränker sig Socialstyrelsens möjlighet att påverka länsstyrelsernas tillsyn av LSS-verksamhet till att kunna 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.

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. Riksrevisionen anser att det gemensamma uppdraget att samverka leder till oklarhet om vad Socialstyrelsens centrala tillsynsansvar består i och vem som har det yttersta ansvaret för tillsynen av LSS. Enligt Riksrevisionen försvårar organiseringen av tillsynen möjligheterna att uppnå en likvärdig tillsyn.

#### *Kommunerna följer kritiken i två tredjedelar av fallen*

Riksrevisionen framhåller också att länsstyrelserna endast i vissa fall har 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 2005 rättade sig efter länsstyrelsernas kritik i ungefär två tredjedelar av de fall där kritik hade förekommit<sup>4</sup>. Riksrevisionen menar att detta är otillräckligt eftersom det medför en påtaglig risk för att brister i verksamheter kvarstår och att enskilda individers rätt till bl.a. fullgod kvalitet inte tillgodoses.

#### *Åtgärder för att kommunerna ska följa sina egna beslut behövs*

Riksrevisionen betonar också i granskningen att personer som är missnöjda med kommunens tillämpning av LSS i allmänhet 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.

Som framkommit ovan kan länsstyrelserna ansöka om sanktionsavgift enbart i de fall där det finns en dom som gynnar individen men däremot inte om kommunen förhalar ett beslut eller har fattat ett beslut om insats men sedan

<sup>4</sup> Social tillsyn 2005. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2006.

inte verkställer det. I dessa 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.

Riksrevisionen konstaterar att individens möjligheter att överklaga kommunala beslut om LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna därmed i praktiken har minskat under de senaste åren. Länsstyrelsen har i de fall då kommunen inte verkställer ett eget beslut inte 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.

## 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 autismsliknande 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.

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS* (RiR 2007:1) bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

### Tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Styrelsen vill inledningsvis understyrka betydelsen av att lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslagstiftning. Varje individ som omfattas av lagen har rätt till en korrekt och rättssäker behandling. Den personkrets som anges i lagen och som har behov av bostad med särskild service ska också kunna få en sådan.

Styrelsen anser att granskningsresultatet tydligt visar att det finns brister i tillämpningen av LSS vad gäller bostad med särskild service. I granskningsrapporten konstateras att den statliga tillsynen av bostad med särskild service enligt LSS inte är tillräcklig. Enligt styrelsens uppfattning framkommer dessutom brister i kommunernas tillämpning av lagen.

Styrelsen anser att en väl fungerande tillsyn av bostad med särskild service är nödvändig för att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet för den enskilde. Även kommunernas handläggning och bedömning av ansökningar om särskilt boende enligt LSS har betydelse i dessa hänseenden.

Mot denna bakgrund vill styrelsen framhålla vikten av att de problem Riksrevisionen pekar på i sin granskning åtgärdas. Förbättringar är särskilt angelägna eftersom LSS är avsedd för medborgare med särskilt behov av samhällets stöd.

### Pågående utredningar

LSS är för närvarande föremål för översyn (dir. 2004:107, dir. 2004:179, dir. 2005:66 och dir. 2006:68). Den centrala frågan i uppdraget är huruvida LSS fungerar som redskap för att uppnå de handikappolitiska målen. Kommittén ska vid behov föreslå förändringar i LSS och annan lagstiftning eller utforma förslag till hur regleringen av anpassat stöd och service till personer med funktionshinder bör vara utformad. Uppdraget inkluderar frågan om vem som ska vara huvudman för LSS. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2008.

Det pågår också en utredning om stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område (dir. 2004:178). Utredaren ska i analysen utgå från att tillsynsansvaret ska stärkas och göras tydligare, att tillsynsfunktionens sårbarhet ska minska samt att tillsynen ska fungera samordnat, strukturerat och effektivt

med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. I detta ingår att analysera och lämna förslag till hur uppgiftsfördelningen mellan centrala och regionala delar i organisationen kan förtydligas. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2007.

Styrelsen anser att de granskningsresultat som presenteras i rapporten bör kunna utgöra ett värdefullt underlag för dessa utredningar liksom för riksdagens och regeringens överväganden och beslut om behövliga förändringar när det gäller LSS och tillsynen inom socialtjänstens område.

Styrelsen gör dock bedömningen att det finns anledning att – utan avvaktan på utredningsresultaten och det därpå följande arbetet inom Regeringskansliet – överväga dels förbättringar av den statliga tillsynen av bostad med särskild service enligt LSS, dels åtgärder för att kommuner inte ska underlåta att följa egna beslut att bevilja en person bostad med särskild service.

### **Förbättrad statlig tillsyn av bostad med särskild service**

I granskningen framkommer en rad omständigheter som visar att det finns brister i länsstyrelsernas tillsyn. Exempel på sådana omständigheter är att länsstyrelsernas tillsyn är alltför sårbar, att tillsynen över kommunala verksamheter förekommer alltför sällan och att uppföljning av hur kommunerna rättat sig efter kritik inte görs i tillräcklig utsträckning. Det finns också brister i uppföljningen av hur länsstyrelserna använder möjligheten att ansöka om sanktionsavgift hos länsrätterna. Granskningen visar dessutom att länsstyrelsernas tillsyn inte är likvärdig.

Vad gäller Socialstyrelsens tillsynsansvar anser Riksrevisionen att myndigheten har följt upp och redovisat verksamheten i enlighet med de krav som regeringen ställt. Den samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna som förutsätts leder dock till oklarhet om vad Socialstyrelsens centrala tillsynsansvar består i och vem som har det yttersta ansvaret för tillsynen.

Styrelsen anser att de redovisade bristerna i länsstyrelsernas tillsyn är så omfattande att regeringen bör ta initiativ till förbättringar utan att avvakta den pågående utredningen om tillsyn inom socialtjänsten. Tillsynen bör enligt styrelsens uppfattning både förstärkas och göras mer likvärdig. En väl fungerande statlig tillsyn är ett viktigt instrument för att säkerställa att en rättighetslagstiftning som LSS tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner. Innebörderna av Socialstyrelsens centrala tillsynsansvar bör också preciseras.

### **Åtgärder mot att kommuner inte följer egna beslut**

I granskningsrapporten anges exempel på rättssäkerhetsproblem som kan hänföras till kommunernas hantering av ärenden om bostad med särskild service enligt LSS. Liknande exempel anges också i rapporter från Socialstyrelsen och länsstyrelserna som Riksrevisionen redovisar. Exempel på sådana rättssäkerhetsproblem är att kommunerna inte verkställer sina egna beslut eller att man avslår ansökningar om bostad med särskild service trots att kommunen bedömt att individen har behov av en sådan bostad. Det före-

kommer också att kommunerna trotsar domstolsutslag som ger en person rätt till bostad med särskild service. Länsstyrelserna har möjlighet att ansöka om sanktionsavgift hos länsrätt i de fall då en kommun inte följer ett sådant domstolsutslag.

Granskningsresultaten visar att det har blivit vanligare att kommuner som beviljat en enskild rätt till bostad med särskild service inte verkställer detta beslut. Av rapporten framgår att ökningen av antalet gynnande beslut som inte verkställs sammanfallit med införandet av möjligheten för länsstyrelserna att ansöka om sanktionsavgift för kommuner som inte följer domstolsutslag.

Styrelsens bedömning är att möjligheterna att ingripa mot kommuner som inte följer sina egna beslut bör öka eftersom nuvarande regelverk förefaller otillräckligt för att uppnå rättssäkerhet för den enskilde. Styrelsen anser att regeringen bör se över statens möjligheter att agera mot kommuner som underlåter att verkställa sina egna beslut.

## Åtterrapporering till riksdagen

Som framgått av övervägandena ovan ser styrelsen allvarligt på Riksrevisionens granskningsresultat. Styrelsen anser att den bristande rättssäkerheten för den enskilde vid tillämpningen av reglerna om bostad med särskild service enligt LSS kräver snara åtgärder. De utredningar som pågår inom området har ännu inte avslutats, och styrelsen anser inte att resultatet av dessa bör avvaktas. Styrelsen föreslår därför att regeringen åtterrapporerar till riksdagen vilka åtgärder som vidtagits i anledning av styrelsens förslag om en mer rättssäker tillämpning av LSS.

## Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär att

- regeringen vidtar åtgärder för en mer rättssäker tillämpning av LSS, genom att dels stärka tillsynen av bostad med särskild service, dels se över statens möjligheter att vidta åtgärder mot kommuner som underlåter att följa sina beslut på detta område och att
- regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en mer rättssäker tillämpning av LSS.