



# Med makt följer ansvar

Socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst



Du får gärna citera Inspektionen för vård och omsorgs texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Inspektionen för vård och omsorg har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

**Artikelnr** | IVO 2016-30

**Foto** | Mostphotos

**Utgiven** | Juni 2016, [www.ivo.se](http://www.ivo.se)

*Beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets  
maktbefogenheter i förhållande till medborgarna*

Definition av myndighetsutövning hämtad från prop. 1971:30, del 2 s. 331

# Förord

---

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har tillsyn över verksamheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I tillsynsuppdraget ingår att regelbundet återföra resultat och iakttagelser från myndighetens tillsyn. Denna rapport om myndighetsutövning är en del av myndighetens återföring.

Rapporten grundar sig på två tillsynsinsatser, en som avser myndighetsutövning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS och en som avser myndighetsutövning inom hemtjänst, som beviljas med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Rapporten är framtagen av utredaren Johanna Nilsson vid avdelning sydöst. Delaktiga i tillsynen har varit Per Carlman, Lena Carp, Lena Fyhr, Andreas Fältskog, Michaela Hecht Gunnarsson, Kaisu Kull, Annika Lissel, Marie Svensson och enhetschefen Margareta Fransson vid enheten som arbetar med tillsyn av socialtjänst, kommunal hälso- och sjukvård och primärvård. Avdelning sydöst har tillsynsansvar över vård- och omsorgsgivare i Jönköpings län, Kalmar län och Östergötlands län.

*Gunilla Hult Backlund*

Generaldirektör

Juni 2016

# Sammanfattning, diskussion och slutsatser

---

Vad har hänt med socialtjänstlagens intentioner om att individens behov ska stå i centrum? Konkurrerar olika grupper på lika villkor om samhällets stöd? Och är kommunernas myndighetsutövning verkligen rättssäker? Detta är frågor som har aktualiserats i samband med IVO:s tillsyn av myndighetsutövning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och myndighetsutövning inom ramen för socialtjänstlagen (2001:453), närmare bestämt inom hemtjänsten.

## En maktbalans i förskjutning?

Dagens lagstiftning kan sägas utgöra samhällets moraliska värdemätare och är ett uttryck för vad välfärden för olika medborgare ska innehålla. I enlighet med den ska individens behov stå i centrum för socialtjänstens myndighetsutövning och beviljande av insatser. Trots detta visar IVO:s tillsyn att många kommuner har infört begränsande kommunala riktlinjer som går emot lagstiftningens intentioner. Någon kommun har också valt att hänvisa till serviceinsatser istället för att inleda utredning och göra en bedömning av den enskildes behov. Är kommunernas införande av riktlinjer och serviceinsatser början på en förskjutning av samhällets syn på vad individen kan förvänta sig för stöd från samhället? Eller är det en tillfällig avåkning från en väg vi inte är beredda att slå av ifrån?

Individens behov har varit i centrum för kommunernas myndighetsutövning ända sedan 80-talet, då socialtjänstlagen ersatte de tidigare vårdlagarna. Den nya socialtjänstlagen innebar ett uppbrott från en tidigare syn på de människor som behöver samhällets hjälp – en syn som till sin karaktär var mer kontrollerande och auktoritär. En central punkt i den nya lagstiftningen var tilltron till människans egen förmåga att påverka sin situation. Verksamheten skulle bygga på respekt för människors självbestämmanderätt, integritet och utgå från en helhetssyn på den enskilde. Den nya lagen gav kommunerna möjlighet att ta större hänsyn än tidigare till vad den enskilde behöver. Ovanstående förhållningssätt genomsyrade också reformen på funktionshinderområdet under 90-talet och införandet av LSS.

Parallellt med ovanstående utveckling kan vi se att kraven på kommunerna på olika sätt har ökat. Äldreomsorgen och funktionshindersområdet har expanderat kraftigt de senaste decennierna<sup>1</sup> och fler behovsgrupper har tillkommit inom LSS. Kommunerna har också ställts inför ökade krav från enskilda och samhället på ett mer övergripande plan. Kraven på exempelvis kvalitet, flexibilitet, service och inflytande är numera stora inom både skola, sjukvård och omsorg.<sup>2</sup> Till detta

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen (2015), *Socialtjänsten – Förutsättningar för kunskapsstyrning*.

<sup>2</sup> Det har beskrivits i exempelvis *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle*, av Johansson H., Kassman A. och Scaramuzzino R., från 2011 och i Socialstyrelsens *Socialtjänsten – förutsättningar för kunskapsstyrning* från 2015.

kommer att många kommuner krymper befolkningsmässigt och att försörjningsbördan framöver generellt sett förutspås öka<sup>3</sup>. Sammantaget har detta tvingat kommunerna till nya arbetssätt och nya prioriteringar för att lösa sina uppdrag, på gott och på ont.

Kommunerna har ansett sig vara tvungna att hitta strategier för att möta förändrade krav och en förändrad ekonomisk verklighet. Införandet av begränsande kommunala riktlinjer och serviceinsatser istället för behovsanpassade bedömningar kan vara ett uttryck för detta. I en situation där verksamheten styrs av en statligt styrd rättighetslagstiftning kan riktlinjer vara ett sätt för kommunen att återta sin funktion som arena för prioriteringar mellan individers olika behov och önskemål. Ett sätt att helt enkelt ta kontrollen över sina egna kostnader. Det medför emellertid en hantering som inte sällan går emot de grundläggande ambitionerna med nuvarande lagstiftning. Det innebär även en maktförskjutning till det offentliga på bekostnad av den enskildes rättigheter.

## Grupper ställs mot varandra

Resultatet av IVO:s granskning och genomgång av andra studier ger signaler om att kommunerna i regel prioriterar äldreomsorgen framför funktionshinderområdet. I praktiken kan det medföra att de behov som äldre har hanteras mer omsorgsfullt än de behov som personer med funktionsnedsättning har, vilket i förlängningen kan medföra att vissa grupper löper större risk än andra att inte få sina behov tillgodosedda. IVO kan konstatera att det inom många kommuner råder en situation inom LSS-området, där de är för få handläggare för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter med fullgod kvalitet. Detta får konsekvenser för handläggningstider, kvaliteten i handläggningen och uppföljning av beviljade insatser. Inom äldreomsorgen bedömer IVO att det generellt sett råder en något bättre personalsituation än på LSS-området, med positiva effekter för kvaliteten i myndighetsutövningen.

Med anledning av ovanstående kan det finnas skäl för kommunerna att fundera över hur de fördelar och prioriterar sina resurser. Vilka grupper inom socialtjänsten prioriteras och på vilka grunder? Det förefaller enligt IVO som att man i dag inte konkurrerar på lika villor om samhällets stöd.

## Är kommunernas myndighetsutövning rättssäker?

Denna fråga har varit vägledande för IVO:s tillsyn och för skrivandet av rapporten. Men ett system är kanske aldrig helt rättssäkert i alla delar, vilket gör det svårt att svara på frågan med ett enkelt ja eller nej.

Det IVO kan konstatera är att det finns skillnader i hur myndighetsutövningen fungerar både inom den enskilda kommunen och mellan de olika kommunerna. Tillämpandet av begränsande kommunala riktlinjer och prioritering av vissa verksamheter och målgrupper framför andra utgör hot mot rättssäkerheten. Men det

<sup>3</sup> Statistiska centralbyrån (2012), *Sysselsättningen 2030*.

finns även andra faktorer som riskerar att påverka rättssäkerheten negativt. Bland dessa kan nämnas brist på möjlighet till delaktighet för den enskilde, brist på handläggningsstöd, hög arbetsbelastning för handläggarna och långa handläggnings-tider.

### Delaktighet kan öka den enskildes medbestämmande

Trots att rättssäkerheten inte alltid kan säkerställas bedömer IVO inte att enskilda uppenbart far illa. De flesta som har tagit del av insatser inom LSS eller hemtjänsten uppger att de är nöjda med kontakten med socialtjänsten. Men de enskildas beroendeställning blir tydlig i tillsynen. Målgruppen är ofta i stort behov av hjälp, samtidigt som många dessutom har en nedsatt fysisk eller psykisk förmåga att göra sina röster hörda. De enskildas beroendeställning lägger ett stort ansvar på kommunerna att vara extra lyhörda och göra den enskilde delaktig under hela handläggningsprocessen och under tiden en insats pågår. Detta är ett tydligt förbättringsområde för kommunerna.

### Ett resultat av IVO:s riskbaserade tillsyn

Ovanstående iakttagelser är ett resultat av IVO:s riskbaserade tillsyn, där IVO under 2013–2015 har genomfört tillsyn av myndighetsutövning<sup>4</sup>. Den har omfattat myndighetsutövning inom ramen LSS och myndighetsutövning inom ramen för socialtjänstlagen, närmare bestämt inom hemtjänsten. Tillsynen har haft som syfte att granska rättssäkerheten för den enskilde och hans delaktighet. Totalt granskades 34 kommuner i tre län genom intervjuer, enkäter och granskning av akter (se bilaga 1 för projekt- och metodbeskrivning).

Granskningen av LSS och hemtjänsten skiljer sig i viss mån åt. I tillsynen av myndighetsutövning inom LSS har IVO haft ambitionen att granska hela handläggningsprocessen. I tillsynen av hemtjänsten har IVO koncentrerat granskningen på utredningar. Frågeunderlaget till chefer och handläggare inom hemtjänsten har inte heller varit lika omfattande som inom LSS. Inom LSS valde IVO att hämta in erfarenheter från den enskilde genom en enkät, inom hemtjänsten gjordes detta istället genom samtal.

Denna rapport ger en samlad bild av resultatet av de två granskningarna som IVO har genomfört, men gör också en jämförelse mellan kommunernas myndighetsutövning inom LSS och socialtjänstlagen i form av hemtjänst. På detta sätt får vi, liksom beskrivits i denna sammanfattning, värdefulla insikter om likheter och skillnader och om strukturer som inte blir uppenbarade om verksamheterna hade analyserats och beskrivits var för sig. Jämförelser mellan de två olika verksamhetsområdena görs på de områden där granskningsunderlaget så tillåter.

---

<sup>4</sup> Med myndighetsutövning avses i denna rapport socialtjänstens hantering av information, ansökan, utredning och beslut samt uppföljning av beslut. Verkställighet av beslutade insatser och genomförande av insatser ingår inte i begreppet.

# Innehåll

---

Förord .....	4
Sammanfattning, diskussion och slutsatser.....	5
Ett stödsystem för vissa tillfällen i livet.....	9
Socialtjänstens myndighetsutövning .....	11
Myndighetsutövning i praktiken .....	12
Med den enskildes behov i centrum? .....	13
En balansgång i samtalet med den enskilde .....	13
Riktlinjer som stjälpstjärnor snarare än hjälper?.....	14
Insatser utan individuell prövning .....	16
Varierande kvalitet i handläggningen.....	17
Uppföljning är ett resursmässigt dragspel .....	17
Den enskildes delaktighet kan stärkas .....	18
Utbud och efterfrågan .....	21
Kan kommunerna verkställa sina beslut enligt LSS?.....	21
En långsiktig planering är A och O .....	21
Vet den ena handen vad den andra gör? .....	22
Kommunala förutsättningar.....	23
Ledningssystemen kan utvecklas.....	23
Arbetsituationen får konsekvenser .....	24
Kan externa faktorer ha betydelse?.....	24
Bilaga 1	
Tillvägagångssätt och projektbeskrivning .....	27
Projektbeskrivning .....	27
Underlag för rapporten .....	30
Bilaga 2	
Strukturella förutsättningar.....	32



# Ett stödsystem för vissa tillfällen i livet

---

Vi kan i olika situationer i livet ha behov av stöd från samhällets sida – exempelvis då vi söker ett anpassat boende efter avslutad gymnasiesärskola eller då vi behöver hjälp i hemmet när vi blivit äldre. Kommunen har då det yttersta ansvaret för att vi får det stöd och den hjälp som vi behöver och har rätt till i form av bostad med särskild service och hemtjänst.

## Konventioner om alla människors lika värde och lika rätt

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. De rättigheter som ryms i förklaringen har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna.

I Sverige gäller konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning sedan 2009. Den har till syfte att undanröja sådant som hindrar personer med funktionsnedsättning att ta del av sina mänskliga rättigheter. Barns rättigheter slås fast i barnkonventionen som Sverige antog 1990. Barnkonventionen slår bland annat fast att alla barn har samma rättigheter att växa upp under trygga förhållanden, att utvecklas och att skyddas mot övergrepp och utnyttjande. Barnkonventionen och funktionshinderkonventionen kompletterar varandra och har bland annat beaktats i utformningen av socialtjänstlagen.

1991 tog FN fram en resolution för äldre människor. Resolutionen är inte juridiskt bindande, men ska fungera vägledande i arbetet med rättigheter för äldre. I resolutionen diskuteras de fem begreppen: självständighet, deltagande, omhändertagande, självförverkligande och värdighet.

Socialtjänsten har som sin särskilda uppgift att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Dess verksamhet styrs i huvudsak av socialtjänstlagen (2001:453), (SoL)<sup>5</sup>, men kompletteras också av andra lagar, som lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).<sup>6</sup>

Den som inte själv kan tillgodose sina behov har enligt SoL under vissa villkor, rätt till bistånd, se figur A nedan. SoL ger den enskilde stor frihet att ansöka om det hen har behov av. Rätten till bistånd bygger på en individuell bedömning.<sup>7</sup>

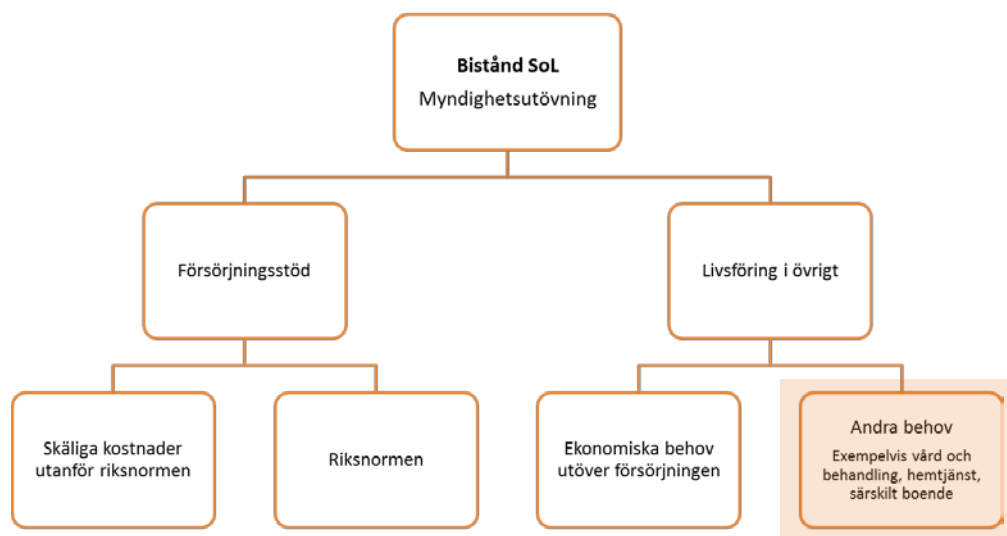
---

<sup>5</sup> Socialtjänstlagen, liksom lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, är att betrakta som en rättighetslag. Socialstyrelsen (2006), *Lagstiftningen inom vården och omsorgen om äldre*.

<sup>6</sup> Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och Förvaltningslagen (1986:223) är exempel på andra lagar som socialtjänsten har att hantera.

<sup>7</sup> Regleras av 4 kap 1 § SoL.

Figur A. Bistånd enligt Socialtjänstlagen



Källa: 4 kap 1 § SoL, egen bearbetning

Inom LSS är insatserna tydligt avgränsade och LSS är i jämförelse med SoL en mer utpräglad rättighetslag. Det finns tio olika insatser som den enskilde kan ta del av (se figur B nedan). För att kunna göra det måste den enskilde dock ingå i någon av de personkretsar som omfattas av LSS.<sup>8</sup>

Målet för verksamhet som drivs med stöd av LSS är att personer med omfattande och varaktiga funktionshinder ska få möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.<sup>9</sup> Genom att beviljas insatser ska den enskilde garanteras goda levnadsvillkor.<sup>10</sup> Målet för äldreomsorgen som drivs med stöd av SoL, är att den enskilde ska få möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.<sup>11</sup> Genom att beviljas hemtjänst ska den äldre få hjälp med sina grundläggande behov och att uppnå en skälig levnadsnivå. Insatserna ska inom både SoL och LSS anpassas till den enskildes behov.

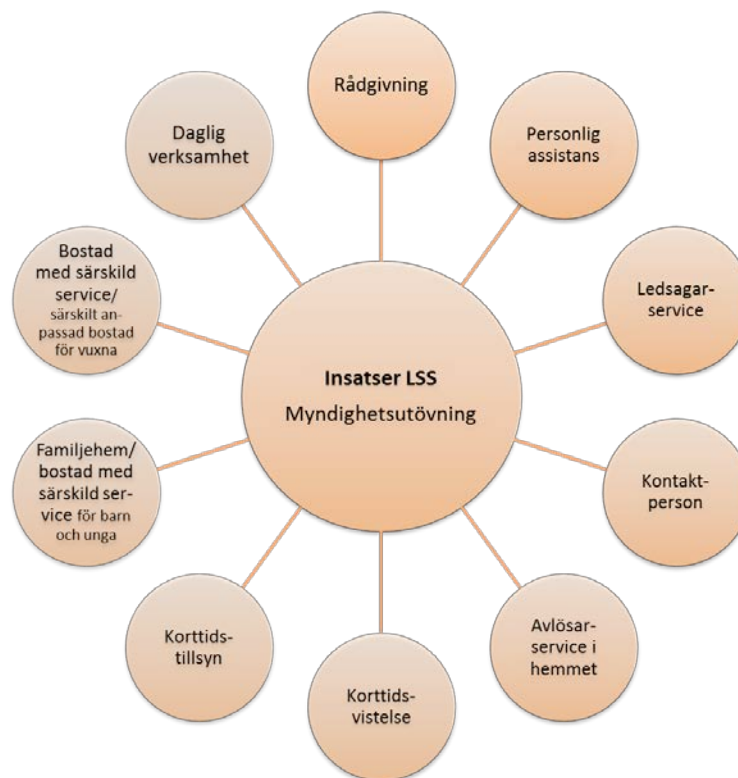
<sup>8</sup> Lagen omfattar personer med utvecklingsstörning och personer med autism eller autismsliknande tillstånd, personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, samt personer med andra och varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om dessa är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

<sup>9</sup> Regleras av 5 § LSS.

<sup>10</sup> Regleras av 7 § LSS.

<sup>11</sup> Det framgår av 5 kap. 4 § andra stycket SoL.

Figur B. Insatser enligt LSS.



Källa: 9 § LSS, egen bearbetning

## Socialtjänstens myndighetsutövning

Myndighetsutövning är ett begrepp som omfattar beslut och andra åtgärder och är ytterst ett uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot medborgarna. För att säkerställa den enskildes rätt gäller det för handläggarna att vara lyhörda för den enskildes behov. Även om den enskilde befinner sig i en beroendeställning är det viktigt att vara medveten om att den enskilde är expert på sin egen situation (insikten om det egna behovet av stöd från samhällets sida kan i det enskilda fallet dock vara begränsad, liksom möjligheten att göra sin röst hörd). Att säkerställa den enskildes rätt handlar också om att de beslut som fattas ska vara sakliga och vila på rättslig grund, vilket är ett grundläggande mål i all förvaltningsverksamhet.

### Rättssäkerhet

Det finns ingen entydig definition av rättssäkerhet, men rättssäkerhet kan sägas handla om att det ska finnas en förutsebarhet av utfallet av rättsliga beslut. Det innebär att det ska finnas en förutsebarhet i rättsliga angelägenheter, vilket ska utesluta en slumpmässig behandling av individer.

Rättssäkerhet handlar ytterst om individens rätt gentemot det allmänna och individens skydd mot godtyckliga ingrepp från samhällets sida.

Socialtjänstens olika verksamheter ska vara av god kvalitet. Kvaliteten ska utvecklas och säkras systematiskt och fortlöpande.<sup>12</sup> Med stöd av ledningssystemet ska nämnden planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.<sup>13</sup> Genom egenkontroll och utredningar av avvikelser ska nämnden se till att ledningssystemet fungerar över tid.

### Myndighetsutövning i praktiken

En person kan bli aktuell hos socialtjänsten genom en ansökan om bistånd enligt SoL eller en begäran om insatser enligt LSS. En sådan ansökan eller begäran innebär en skyldighet för socialtjänsten att öppna ett ärende och inleda utredning.<sup>14</sup>

Handläggaren hämtar in den information som är relevant i det enskilda fallet och gör en bedömning av behovet av insatser. Detta sammanställs i en utredning som ska kommuniceras med den enskilde om det finns risk för avslagsbeslut och hen har då möjlighet att yttra sig över innehållet.<sup>15</sup> Den enskilde ska underrättas om det beslut som nämnden fattar.<sup>16</sup> Om beslutet går den enskilde emot kan det överklagas.

Behov kan förändras över tid, varför uppföljning ska ske fortlöpande av beslutade insatser för att se till att de fungerar.<sup>17</sup> Handläggarna kan följa upp de insatser de beviljar genom exempelvis samtal med den enskilde och utföraren av insatsen. Uppföljningarna kan sedan användas av ansvarig nämnd för att utveckla och förbättra verksamheten. De kan också bidra till att skapa trygghet för den enskilde och förtroende för verksamheten.

---

<sup>12</sup> Regleras av 3 kap. 3 § SoL och 6 § LSS.

<sup>13</sup> Regleras bland annat av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

<sup>14</sup> Regleras av 11 kap 1 § SoL.

<sup>15</sup> Regleras av 17 § förvaltningslagen (1986:223) och 5 kap 12 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Utredningen behöver dock inte kommuniceras om ansökan fullt ut beviljas.

<sup>16</sup> Regleras av 21 § förvaltningslagen.

<sup>17</sup> Regleras av 5 kap 23 § SOSFS 2014:5. Skyldigheten att utöva egenkontroll regleras genom bestämmelser i 5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Enligt prop 2005/2006:115 s.118 förutsätter lagstiftaren att beslut om insatser följs upp så länge insatsen varar och att det är den beslutande nämnden som har ansvar för att den enskilde verkligen får det bistånd om beviljats.

# Med den enskildes behov i centrum?

---

För att säkerställa den enskildes rätt till insatser behöver socialtjänsten sätta den enskildes behov i centrum och fatta beslut som är sakliga och som vilar på rättslig grund. IVO har genomfört tillsyn av socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst, i syftet att granska rättssäkerheten för den enskilde och hens delaktighet (se bilaga 1 för projekt- och metodbeskrivning).

## En balansgång i samtalet med den enskilde

IVO:s tillsyn av myndighetsutövningen inom LSS visar att handläggarna generellt sett är angelägna om att försöka ta reda på vilka behov den enskilde har och att se till att hen får information om vilka insatser som hen har rätt att ansöka om. Handläggarna i flera kommuner uppger att de i denna strävan ibland behöver motivera den enskilde till att faktiskt ansöka om insatser. LSS-handläggarna uppger exempelvis att de brukar föreslå att man kan pröva sig fram. Detta förhållningssätt anser IVO i grunden vara positivt eftersom det bygger på en omsorg om den enskilde och dennes möjligheter att ta tillvara sina rättigheter. Det är också ett sätt att ta tillvara den enskildes inneboende möjligheter till personlig utveckling. Det ligger också i socialtjänstens uppdrag.<sup>18</sup>

Frivillighet och självbestämmande ska dock vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden inom socialtjänsten. Var går gränsen för när självbestämmandet blir ifrågasatt och integriteten överskrids? Och vad händer om handläggaren inte har uppfattat behovet rätt? I flera kommuner understryker emellertid handläggarna att de är noga med att inte övertala eller motivera till insatser som den enskilde själv inte anser sig behöva. Handläggarnas balansgång i samtalet med den enskilde förutsätter en levande diskussion ute i kommunerna. En diskussion som kan bli lidande av exempelvis tidsbrist, utebliven handledning eller en frånvarande chef.

**I vissa ärenden kan det behövas en hel del motivationsarbete för att få till ett bra stöd.**

*Handläggare LSS*

Även inom hemtjänsten finns det handläggare som säger att den enskilde inte alltid har full insikt i vilka behov av hjälp hen har och att de då försöker stötta den enskilde i att ta den hjälp som de bedömer att hen har behov av.<sup>19</sup> Men i tillsynen framträder överlag en något motsatt bild. Handläggarna är måna om att försöka ta reda på vilka behov den sökande har, men här *begränsas* snarare informationen om

---

<sup>18</sup> Bet. 2000/01: SoU18 s. 17.

<sup>19</sup> Detta har också framkommit i en studie av hur biståndshandläggare inom äldreomsorgen upplever makt i relationen med den äldre, *Man går inte in som en paragrafryttare, utan man är ändå en människa med känslor*, från Göteborgs universitet. Där skriver författarna att "Flera informanter uppger att de använder sin makt och handlingsutrymme för att påverka den äldre att ta emot stöd. Detta gör de framförallt vid de tillfällen de upplever en maktlöshet kring att den äldre inte vill ta emot några insatser."

rätten till insatser, framförallt utifrån kommunala riktlinjer. Handläggarna uppger även att de äldre ibland har svårt att ta till sig för mycket information och att de därför är selektiva med den information som ges. I de intervjuer som IVO har gjort med de äldre framkommer också att de ibland har svårt att komma ihåg vilken information som gavs av kommunen i det första mötet i anslutning till att ansökan gjordes. Skriftlig information kan i detta sammanhang vara en stor hjälp för den enskilde, något flera kommuner behöver arbeta vidare med.

## Riktlinjer som stjälpjer snarare än hjälper?

Den enskildes behov ska vara utgångspunkten för socialtjänstens bedömning av ansökningar och vilka insatser som beviljas. I tillsynen har IVO dock kunnat se att det ofta finns interna riktlinjer som mer eller mindre begränsar den enskildes möjlighet att få sina behov tillgodosedda. Riktlinjerna kan ha tillkommit med andra motiv än att tillgodose individuella behov, framförallt ekonomi.

Det finns inga bestämmelser om att kommunerna måste ha interna riktlinjer. Trots detta tillämpade i princip alla granskade kommuner riktlinjer inom hemtjänsten. Inom LSS var det något färre kommuner som hade riktlinjer, men flera kommuner var på väg att införa det.

Flera av de kommuner som inte hade riktlinjer för handläggningen av insatser vid tiden för tillsynen menade att tillämpandet av riktlinjer går emot kravet på behovsanpassade bedömningar. Frågan man kan ställa sig, vilket dessa kommuner också har gjort, är om tillämpningen av interna riktlinjer ens är förenligt med gällande lagstiftning? Inom hemtjänsten hävdar de flesta kommuner att de trots riktlinjerna gör en individuell prövning av den enskildes behov. IVO menar att det kan finnas skäl att ifrågasätta om så verkligen är fallet.

### Riktlinjer som vägledning

Riktlinjerna i en del kommuner fungerar enbart som vägledning för handläggarna och beskriver då bland annat syftet med insatserna och redogör för domar som berör myndighetsutövningen. Detta kan enligt IVO:s bedömning bidra till en rättssäker handläggning och vara förenligt med gällande lagstiftning om det ger fullt utrymme för individuella bedömningar.

### Riktlinjer som begränsar

Om riktlinjerna däremot påverkar beslutsfattandet på ett sådant sätt att individens behov inte prövas och behoven inte tillgodoses finns uppenbara konflikter med lagens syfte och utformning. Att detta faktiskt sker har IVO konstaterat i flertalet kommuner. Liksom framgår av tidigare studier har handläggarna i praktiken ofta fått ett indirekt ansvar för ekonomin, vilket i kombination med interna riktlinjer i många fall begränsar deras handlingsutrymme.<sup>20</sup> Handläggarna riskerar även att förlora sin beslutsdelegation om de går emot de riktlinjer som nämnden har beslutat om.

---

<sup>20</sup> Dunér A., Nordström M (2004), *Biståndshandläggningens villkor och dilemman*.

De kommunala riktlinjerna kan till exempel handla om att vistelsetiden på korttidsboende enligt LSS begränsas till ett visst antal dagar eller att fönsterputsning inte erbjuds inom hemtjänsten. Någon kommun har till och med uttryckt att man inte beviljar social tid i hemmet för att den insatsen inte finns i systemet. Flera kommuners beskrivningar av hur de tillämpar riktlinjerna inom hemtjänsten avslöjar ett synsätt där man erbjuder ett antal möjliga insatser, istället för att ha som mål att tillgodose varje individs behov.

Styrande riktlinjer gör att den enskildes rätt att få en individanpassad insats begränsas och att rätten dessutom varierar mellan kommunerna. Detta är enligt IVO inte acceptabelt. Kommunerna kan inte på förhand bestämma omfattning och inriktning på insatsen, eftersom detta först kan avgöras efter en individuell bedömning.

Länsstyrelserna har i ett regeringsuppdrag från 2006 studerat om kommunernas riktlinjer inom LSS utformas på ett sådant sätt att enskilda personers rättigheter begränsas.<sup>21</sup> Vid deras granskningstillfälle hade 128 av landets kommuner politiskt antagna riktlinjer och 63 kommuner hade planer på att ta fram sådana riktlinjer. Länsstyrelserna konstaterade att det i nästan alla riktlinjer finns bestämmelser eller rekommendationer som är begränsande för de personer som har rätt till insatserna.<sup>22</sup> Endast i 13 kommuner var riktlinjerna fria från begränsningar. I en senare studie framkommer liknande slutsatser och Socialstyrelsen konstaterar att kommunala riktlinjer många gånger innehåller avgränsningar som är av sådan karaktär att insatserna riskerar att inte uppfylla sitt syfte.<sup>23</sup>

### De äldre anpassar sina ansökningar till riktlinjerna

Kommunernas tillämpning av interna riktlinjer riskerar också att påverka den information som socialtjänsten ger till målgruppen om vilket stöd de kan ansöka om. IVO kan konstatera att detta är särskilt tydligt inom hemtjänsten.<sup>24</sup>

**Fönsterputsning ingår inte i hemtjänsten.**

*Äldre person med hemtjänstinsatser*

De flesta äldre anpassar sina ansökningar till de riktlinjer som finns och de är många gånger inte medvetna om att de kan ansöka om insatser som går utanför riktlinjerna. De enskilda får därmed inte eventuellt andra behov prövade. Eftersom då inga beslut heller fattas om andra insatser kan den enskilde inte överklaga och få saken prövad i domstol. Rättssäkerheten sätts därmed ur spel.

**Ibland kan viss förhandling förekomma och ett önskemål kan då dras tillbaka av den enskilde.**

*Handläggare*

<sup>21</sup> Länsstyrelserna (2007), *Riktlinjer, en hjälp eller stjälp?*

<sup>22</sup> Detta har uppmärksammats även under senare år, exempelvis i en debattartikel i Svenska Dagbladet den 26 november 2015, *LSS-reformen har urholkats*, vilken undertecknats av nästan 20 forskare från en rad olika högskolor och universitet runt om i Sverige.

<sup>23</sup> Socialstyrelsen (2015), *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS*.

<sup>24</sup> Handläggarnas sällning av information om vilket tjänsteutbud som finns tillgängligt och därmed deras påverkan på de äldre att anpassa sig har beskrivits i *Biståndshandläggningens villkor och dilemman* från 2004 av Dunér och Nordström.

Riktlinjers inverkan på den information som kommunerna lämnar har även noterats i andra studier, exempelvis i en granskning av hemtjänsten av FoU Välfärd Region Gävleborg.<sup>25</sup> I studien har forskarna sett att i kommuner där insatsen ”social samvaro” inte är vedertagen ansöker heller ingen om det.

## Insatser utan individuell prövning

IVO har under senare år noterat att det har blivit allt vanligare att socialtjänsten i strid med gällande lagstiftning tillhandahåller individuellt anpassade insatser utan att detta föregås av utredning, bedömning och beslut. Detta har också uppmärksammats i en av de kommuner som nu har granskats.

Kommunen har erbjudit trygghetslarm i form av en serviceinsats enligt lagen (2009:47) om kommunala befogenheter och därmed inte gjort någon utredning eller individuell prövning av den äldres behov enligt socialtjänstlagen. Socialstyrelsen har gjort bedömningen att trygghetslarm inte är en serviceinsats av det slaget som kan beviljas utifrån befogenhetslagen, utan ska hanteras enligt socialtjänstlagens bestämmelser.<sup>26</sup> Med servicetjänster avses enligt befogenhetslagen tjänster som är avsedda för att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad.<sup>27</sup> Exempel på servicetjänster är sådana praktiska hushållsysslor som äldre personer inte längre själva klarar av att utföra i sitt eget hem utan att riskera den fysiska hälsan, som att byta glödlampor och genomföra tunga lyft.

Vid tidigare tillsyn av myndighetsutövning inom hemtjänst och boende för psykiskt funktionshindrade har IVO på motsvarande vis beslutat att det inte är möjligt för kommunen att välja att inte inleda utredning genom att hänvisa till en serviceinsats. Om den insats som erbjuds är anpassad till den enskildes behov och förutsätter någon form av prövning av det aktuella behovet är insatsen inte att anse som service och en biståndsbedömning enligt SoL måste därför göras. Vidare ska utredning inledas utan dröjsmål av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda en åtgärd från nämndens sida. Kammarrätten har i två domar slagit fast att kommunen inte kan frångå kraven på att utreda, bedöma och fatta biståndsbeslut när det gäller individuellt anpassade insatser inom socialtjänsten.<sup>28</sup> Domarna har vunnit laga kraft efter att prövningstillstånd inte har beviljats av Högsta förvaltningsdomstolen.

---

<sup>25</sup> FoU Välfärd Region Gävleborg (2013), *Att tillgodose sociala behov för en skälig levnadsnivå*.

<sup>26</sup> Detta har Socialstyrelsen kommit fram till i sin rättsutredning, meddelandeblad nr 1/2014.

<sup>27</sup> Regleras i 2 kap 7 § lagen (2009:47) om kommunala befogenheter.

<sup>28</sup> Kammarrätten i Jönköping, mål nr 939-15 samt 940-15 (14 december 2015).



# Varierande kvalitet i handläggningen

---

Det finns kommuner där IVO bedömer att handläggningen håller en hög och jämn kvalitet och där rättssäkerheten är hög. Det finns också kommuner där IVO bedömer att kvaliteten i handläggningen är undermålig och rättssäkerheten är åsidosatt. I flera fall går brister i handläggningen att härleda till kommunala förutsättningar (se senare avsnitt). En hög arbetsbelastning eller bristfälliga handläggningsstöd kan exempelvis leda till sämre kvalitet i utredningarna och utebliven dokumentation.

IVO har följt socialtjänstens handläggning av ansökningar genom en granskning av akter, där dokumentationen i ärendet ska visa hur handläggningen har utförts (se bilaga 1 för mer detaljer kring vilken dokumentation som har granskats). IVO bedömer att dokumentationen utgör ett förbättringsområde inom socialtjänsten. Det är viktigt utifrån en rättssäkerhetsaspekt.<sup>29</sup>

## Uppföljning är ett resursmässigt dragspel

Tillsynen indikerar att uppföljning av insatser är den del av ärendeprocessen där resursbrister i organisationen får snabbast och störst genomslag. I IVO:s tillsyn av myndighetsutövning inom LSS framkom det att de flesta kommunerna inte levde upp till sina ambitioner och målsättningar om en systematisk uppföljning.<sup>30</sup> Handläggarna hinner inte genomföra samtal med den enskilde eller hämta in uppgifter från utföraren.<sup>31</sup> Chefer och handläggare berättar att resurserna inte räcker till och att uppföljningen nedprioriteras vid hög arbetsbelastning. En del kommuner har prioriterat uppföljning av insatser som beviljats till barn. I några kommuner har vissa insatser inte följts upp på flera år. Den bristande uppföljningen riskerar att påtagligt begränsa rättssäkerheten och den enskildes delaktighet och inflytande.

IVO bedömer att kommunen följer upp besluten i något större utsträckning inom hemtjänsten än inom LSS. Detta hänger sannolikt ihop med en något bättre situation vad gäller bemanning och arbetsbelastning, vilket beskrivs närmare i avsnittet om kommunala förutsättningar. På motsvarande sätt som inom LSS finns det dock även inom hemtjänsten flera kommuner som uppger att uppföljningar inte hinns med.

## Tidsbegränsade beslut – en björntjänst?

Många nämnder har infört tidsbegränsade beslut, framförallt inom LSS. Socialstyrelsen har i en rapport från 2007 uppmärksammat att riktlinjer inom LSS som begränsar handläggarna till att bara fatta tidsbegränsade beslut står i strid med

---

<sup>29</sup> Dokumentationsskyldigheten enligt 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS.

<sup>30</sup> Kraven regleras i 5 kap 23 § SOSFS 2014:5.

<sup>31</sup> Liknande iakttagelser om bristande uppföljning har IVO gjort för myndighetsutövning på missbruksområdet i rapporten *Med missbruksvården i fokus* från 2015.

lagstiftningens intentioner.<sup>32</sup> Insatser enligt LSS ska vara varaktiga och samordnade och det är viktigt att den enskilde kan känna sig trygg i att insatsen pågår så länge behovet finns. Det ska i varje enskilt fall övervägas om det är nödvändigt med en tidsbegränsning. Motsvarande bestämmelser om varaktiga och samordnade insatser finns inte inom SoL men däremot finns bestämmelser om äldre personers rätt till ett värdigt liv och möjlighet att få känna välbefinnande.<sup>33</sup> I välbefinnande inkluderas värden som exempelvis trygghet, vilket kan säkerställas bland annat genom kontinuitet.

Ett motiv för tidsbegränsade beslut som framkommer i IVO:s samtal med kommunerna är att det med sådana blir nödvändigt att göra uppföljning i samband med att beslutet löper ut, vilket i praktiken innebär en omprövning. Frågan är dock om ändamålet ur denna aspekt helgar medlet. En omprövning av beslut kräver totalt sett mer resurser än en uppföljning. Hur förhåller sig nyttan av fler omprövningar till de ökade kostnaderna? Hur påverkas handläggningen totalt sett och vilka effekter får kortare beslut för målgruppen, som kan vara särskilt känslig för förändringar i vardagen? I en av de granskade kommunerna framfördes att de istället vill ha färre omprövningar av beslut. De vill ha längre beslutstider och därigenom kunna minska oron hos enskilda. Då kan de också lägga mer fokus på uppföljningar istället för omprövningar. En annan kommun beskrev att de tidigare tidsbegränsade alla beslut, vilket bidrog till en ökad administrativ börda. Numera tidsbegränsar de bara beslut om det är särskilt befogat, vilket frigör tid för uppföljningar genom personliga möten.

## Den enskildes delaktighet kan stärkas

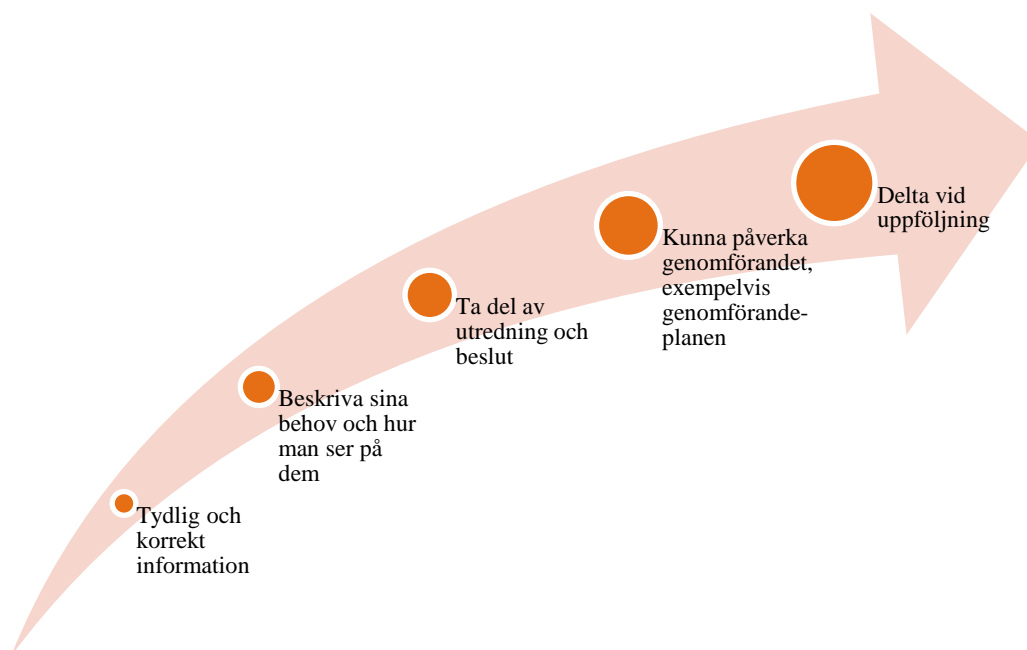
Genom delaktighet kan många positiva effekter för den enskilde uppnås, bland annat ökad kontroll över sitt eget liv. Delaktighet är ingenting som uppnås vid ett specifikt tillfälle. Det är en process som löper så länge behoven kvarstår och insatsen pågår. Det är ett kontinuerligt och långsiktigt arbete för kommunerna och det kräver engagemang och medvetenhet i alla led.

---

<sup>32</sup> Socialstyrelsen (2007), *Riktlinjer, till hjälp eller stjälp?*

<sup>33</sup> 5 kap 4 § SoL innehåller definition av värdegrund.

Figur C Illustration av hur den enskildes delaktighet kan stärkas.



IVO har i tillsynen kunnat konstatera att delaktigheten riskerar att bli åsidosatt i flera olika moment i handlägningsprocessen.

- ⊗ **Tydlig, saklig och korrekt information.** Det finns risk för att informationen till den enskilde styrs av kommunens interna riktlinjer. Det riskerar också att begränsa den enskilde i sin ansökan.
- ⊗ **Den enskildes beskrivning av och uppfattning om sina egna behov.** Detta förbises ibland i utredningarna.
- ⊗ **Individuella mål.** Målen med insatserna är ofta allmänt hållna och inte anpassade efter individen.
- ⊗ **Uppföljning.** Då uppföljning uteblir eller om den genomförs utan dialog med den enskilde går hen miste om möjligheten att föra fram synpunkter på hur genomförandet fungerar och hur hen upplever sin situation.

Den enskildes delaktighet vid genomförandet av insatser har bara granskats i den tillsyn som IVO har genomfört av hemtjänsten. Av tillsynen framgår att delaktigheten riskerar att bli lidande på grund av att genomförandeplaner inte följs upp och att de inte används i det dagliga arbetet, samt att planerna inte upprättas eller följs upp med full delaktighet från den enskilde. Delaktigheten begränsas också av att den enskilde ibland inte har möjlighet att påverka insatsens utförande, exempelvis genom att kunna ändra dag och tid för planerad insats. Ibland berättar de äldre att de får låta sina behov stå tillbaka för att istället anpassa sig efter personalens scheman. En bristande personalkontinuitet och kontaktmannaskap är också en faktor som försvårar den enskildes delaktighet. Det skapar dessutom otrygghet. Vidare är kommunernas möjlighet att tillgodose den enskildes behov av

personal med annan språklig kompetens än svenska också en bidragande faktor för möjligheten till god delaktighet.

# Utbud och efterfrågan

---

För att den enskilde ska kunna få sina behov tillgodosedda måste de beslut som fattas om olika insatser verkställas inom rimlig tid. Beslut inom hemtjänsten kan i regel verkställas omgående. Insatser inom LSS kräver ofta resurser som inte är lika tillgängliga och därmed tar också verkställigheten längre tid.

## Kan kommunerna verkställa sina beslut enligt LSS?

Många kommuner uppger att de har svårigheter med att verkställa beslutade insatser enligt LSS. Särskilt svårt är det för personer med speciella behov.

Ärenden med beslut om insatser, som inte verkställts inom tre månader ska rapporteras in till IVO en gång per kvartal till dess att de verkställs. Mellan 2014 och 2015 ökade antalet inrapporterade ärenden i IVO:s tillsynsregion sydöst från 306 till 375 ärenden. Detta motsvarar en ökning med drygt 20 procent. Allt fler personer får alltså vänta på sina beviljade insatser. Ökningen avser framförallt bostad med särskild service för vuxna, men även korttidsvistelse.

## En långsiktig planering är A och O

Flera kommuner gör fortlöpande kartläggningar av vilka som omfattas av LSS och vilka deras behov av stöd och service är.<sup>34</sup> Detta underlättar kommunens långsiktiga planering och förbättrar möjligheterna för den enskilde att få sina beviljade insatser verkställda.

Samtidigt kan IVO notera att kartläggningarna i flera kommuner har hamnat på efterkälken, vilket gör det svårare för socialtjänsten att mobilisera resurser och kompetens i förhållande till hur behoven utvecklas över tid. Det kan vara en orsak bakom ovan beskrivna svårigheter med verkställigheten. En del av kommunerna säger sig dock vara väl medvetna om behoven utan att de har gjort en kartläggning av behoven. Man menar att handläggarnas samlade kunskap är tillräcklig för att ha en överblick. Organisationens upparbetade kunskap om målgruppen, som en del av en kartläggning av behoven, är en viktig aspekt som kommunerna faktiskt framhåller. En mer systematisk kartläggning kan dock bidra med andra infallsvinklar, som kan kompletteras med den egna kunskapen för att få ett resultat med hög kvalitet.

I detta sammanhang bör det också poängteras att det utan en kartläggning kan vara svårt för kommunen att se vilka behov de individer har som inte har haft kontakt med socialtjänsten tidigare. Detta kan exempelvis vara fallet för familjer som söker korttidsvistelse. IVO har i en tidigare tillsyn fått indikationer på att behoven anpassas efter rådande utbud.<sup>35</sup> Finns det inga korttidsboenden i kommunen så

---

<sup>34</sup> Skyldigheten regleras av 15 § LSS.

<sup>35</sup> Se IVO:s rapport *Nästan som hemma*, från 2016.

finns det risk för att man inte heller ansöker om en sådan insats. En kommun tar upp en liknande situation i nu aktuell tillsyn av myndighetsutövningen. Om kommunen inte gör en mer systematisk kartläggning missar de dessa individers behov då de planerar kommande års verksamhet.

**Jag tror att det finns familjer som inte sökt hjälp då de fått höra att kommunen saknar vissa insatser.**

*Chef för myndighetsutövning.*

## Vet den ena handen vad den andra gör?

De flesta kommuner har gått över till att skapa renodlade organisationer för myndighetsutövning för att bland annat skapa samordningsvinster i handläggningen. I en sådan organisation är det dock viktigt med samverkan mellan myndighetsutövning och verkställighet för att få ett fungerande informationsutbyte med den enskilde i fokus. Det är därför förvånande att vissa kommuner inte har någon samverkan alls med verkställigheten, eller bara en knapphändig sådan, i synnerhet i en situation då uppföljningen ofta brister. För det krävs då att verkställigheten rapporterar in eventuella förändringar av den enskildes behov för att till viss del kompensera för brister i uppföljningen. Handläggare inom LSS har också berättat om att relationen mellan myndighetsutövningen och verkställigheten ibland kan kännetecknas av en maktkamp, där ett beslut inom myndighetsutövningen blir ett ”problem” för verkställigheten.

# Kommunala förutsättningar

---

IVO har kunnat identifiera några faktorer, eller förutsättningar, som återfinns i flera kommuner och som medverkar till att myndighetsutövningen inte alltid håller den kvalitet man kan förvänta sig. De faktorer som här presenteras närmare är ledningssystem, arbetssituation och externa faktorer.

## Ledningssystemen kan utvecklas

Några kommuner vittnar om att man inte har ett ledningssystem som är anpassat för verksamheten. Det kan vara en orsak till att kvalitet ibland brister i handläggningsprocessen. Ett ledningssystem som är väl implementerat och som hålls levande gör det lättare att planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten och att erbjuda en verksamhet som håller god kvalitet. I en situation där arbetssituationen är ansträngd eller där personalomsättningen är hög blir effekterna av ett bristande ledningssystem särskilt kännbara då det saknas en tydlig struktur.

I flera kommuner saknas det ett handläggningsstöd för LSS, vilket inte sällan sammanfaller med brister i handläggningen. Ett uteblivet handläggningsstöd i form av exempelvis handläggningsrutiner riskerar både kvalitet och rättssäkerhet.<sup>36</sup> Flera kommuner var dock på väg att ta fram handläggningsrutiner och en del kommuner uppgav att de har börjat arbeta med verktyget Klassificering av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF.

### Begreppen ICF och ÄBIC

För att strukturerat beskriva funktionstillstånd och hälsa används Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF.

Äldres behov i centrum, ÄBIC, stödjer ett behovsriktat och systematiskt arbetssätt och ger möjlighet till strukturerad dokumentation. Att ÄBIC är behovsriktat betyder att det syftar till att ge den äldre personen hjälp och stöd med utgångspunkt från personens individuella behov och inte från utbudet av existerande insatser. ICF ingår som en del i ÄBIC.

Inom äldreomsorgen hade de flesta kommuner vid tiden för tillsynen ingen särskild metod för att beskriva och utreda den äldres behov och önskemål. Många handläggare menade dock att rubrikerna i utredningsmallen gav ett visst stöd. Däremot var en majoritet av kommunerna på väg att införa utredningsmetoden Äldres behov i centrum, ÄBIC. Detta bedömer man kunna ge ett bättre stöd för

---

<sup>36</sup> Krav på rutiner inom ramen för ledningssystemet beskrivs bland annat i SOSFS 2011:9.

utredning av den enskildes behov utifrån ett helhetsperspektiv och för formulering av individuella mål. Det ska också säkerställa att dokumentationen blir tydligare och att den äldres egna synpunkter framgår på ett bättre sätt. Det skapar fokus på behov, inte på insats.

## Arbetsituationen får konsekvenser

Många kommuner berättar om en situation på LSS-området där de är för få handläggare för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter med fullgod kvalitet. Denna brist på handläggare, som både ledning och personal berättar om, leder dock i flera fall till hög arbetsbelastning och många ärenden per handläggare. I någon kommun har man haft uppåt 200 ärenden per handläggare. Situationen förefaller dock inte vara så allvarlig som IVO tidigare har kunnat notera på barn- och ungdomssidan (IFO).<sup>37</sup>

Några kommuner berättar också att det under senare år har skett en ökning i antalet ärenden som kommer in på LSS-området. Orsaker som har lyfts under intervjuerna med IVO har varit att allt fler ansökningar kommer in från personer med autism eller autismsliknande tillstånd, men även att Försäkringskassans åtstramning av assistansersättning har påverkat.

Ovanstående situation har i flera kommuner bidragit till:

- ⊗ Långa handläggningstider
- ⊗ Bristande kvalitet i handläggningen
- ⊗ Åsidosatt kompetensutveckling
- ⊗ Försämrade uppföljning

IVO bedömer att det inom äldreomsorgen råder en något bättre personalsituation än inom funktionshinderomsorgen, när det gäller myndighetsutövningen. Problem med hög arbetsbelastning har inte förekommit i lika många kommuner. Utmaningarna vad gäller långa handläggningstider, brister i handläggningens kvalitet, åsidosatt kompetensutveckling och försämrade uppföljning är också generellt sett mindre inom äldreomsorgen än inom LSS.

## Kan externa faktorer ha betydelse?

Då kommunens verksamhet sätts under press på grund av externa faktorer kan kravet på interna prioriteringar öka, både mellan nämnder men också inom nämnder – prioriteringar som får reella effekter för verksamheten.

### Ekonomi och befolkning

En ansträngd kommunal ekonomi kan vara en extern faktor som påverkar socialtjänstens verksamhet negativt, både direkt och indirekt. Kommunernas invånarantal kan också ha betydelse. En liten kommun kan på olika sätt vara mer

---

<sup>37</sup> Se rapport *Skydds nätet som inte får brista* från 2015.



sårbar än en större kommun, vilket kan påverka handläggningen. Därmed inte sagt att det alltid är så.

Vidare kan det också finnas särskilda utmaningar för kommuner som befolkningsmässigt krymper. Ungefär hälften av Sveriges kommuner krymper och de flesta har gjort så sedan 70-talet. Detta leder till utmaningar och problem för lokalsamhället och den lokala politiken. Inte minst ekonomiska sådana. Hur ska politiker och tjänstemän kunna fortsätta erbjuda invånarna kommunal service med bibehållen kvalitet, trots att skatteintäkterna minskar? Detta har forskaren Josefine Syssner vid Linköpings universitet studerat närmare i studien *Politik för kommuner som krymper*. Studien omfattar kommunerna Kinda, Valdemarsvik, Åtvidaberg, Ödeshög och Ydre – kommuner som omfattas av IVO:s nu genomförda tillsyn. I studien berättar kommunerna om vikande befolkningsunderlag, ekonomiska utmaningar och om svårigheten att rekrytera, finansiera och behålla medarbetare med specialistkompetens. Författaren menar att kommunen som krymper behöver utveckla strategier för hur man på lång sikt möter de problem som både socialtjänsten och kommunen i stort ställs inför då invånarna blir färre och skatteintäkterna blir mindre.

### Hur fördelas resurserna?

IVO:s diskussioner om arbetssituationen med kommunerna har i vissa fall lett till diskussioner om den interna resursfördelningen. Är det så att myndighetsutövning värderas lågt? Och är det så att LSS gärna hamnar i skymundan av äldreomsorgens behov, vilket någon beskrev under en av intervjuerna? Av en rapport från Socialstyrelsen framgår att de fyra verksamhetsområden som, enligt socialcheferna, prioriteras högst av kommunstyrelsen är äldreomsorg, grundskola, förskoleverksamhet och gymnasieskola.<sup>38</sup> Politikernas prioritering av äldreomsorgen framför funktionshinderområdet har även beskrivits av Wörlén (2010) där hon konstaterar att personer med funktionsnedsättning kontinuerligt tenderar att hamna i prioriteringsdiskussionernas bakvatten.<sup>39</sup>

Myndighetsutövningen är lågt värderad i kommunen.

*Chef för myndighetsutövning*

### Påverkas verksamheterna av externa faktorer och i så fall hur?

För att se om och på vilket sätt externa faktorer kan få genomslag i kommunernas myndighetsutövning har IVO jämfört resultaten från tillsynen med några strukturella förutsättningar som råder i respektive kommun. I tabell 1 i bilaga 2 presenteras en sammanställning över de kommuner som IVO har granskat, där kommunens ekonomiska resultat, invånarantal och befolkningsutveckling ställs i relation till de brister som efter IVO:s granskning lett till åtgärdskrav genom ett beslut från IVO.

<sup>38</sup> Socialstyrelsen (2007), *Resursfördelning och prioritering inom socialtjänsten*.

<sup>39</sup> Wörlén M. (2010), *Att prioritera i socialtjänsten*.

Sammanställningen visar att de kommuner med flest åtgärdskrav inte är kommuner med strukturellt gynnsamma förutsättningar (det vill säga sådana kommuner som både har ett positivt ekonomiskt resultat, en befolkning över 10 000 invånare och som befolkningsmässigt växer). Bland de kommuner med flest åtgärdskrav återfinns bara kommuner med negativt resultat, små kommuner eller kommuner som befolkningsmässigt krymper. Tillsynen omfattar dock relativt få kommuner och det är därför svårt att dra mer långtgående slutsatser från tabellen i bilaga 2. Det utesluter inte att ekonomi och storlek kan vara reella faktorer som påverkar kommunernas myndighetsutövning. Det är för övrigt intressant att notera att det finns kommuner som trots ekonomiska och demografiska utmaningar klarar att hålla en god kvalitet i sin myndighetsutövning.

Inom hemtjänsten är utfallet vid motsvarande jämförelse inte lika tydligt, se tabell 2 i bilaga 2. Bland de åtta kommuner med flest åtgärdskrav finns det två kommuner som inte har några ekonomiska eller demografiska utmaningar (i betydelsen negativt resultat, litet invånarantal, eller minskande befolkning).

Orsakerna till denna, om än lilla, skillnad i utfall är det svårt att uttala sig om. Men om det är så att hemtjänsten är högre prioriterad inom kommunen, vilket har framkommit i några samtal med kommunerna och i tidigare studier, kan det också få effekt för hur verksamheten och arbetssituationen påverkas vid exempelvis en ogynnsam kommunal ekonomi. Skillnaderna mellan tabellerna i bilaga 2 kan utifrån ett sådant resonemang indikera att en ekonomiskt pressad situation för kommunen som helhet får större konsekvenser för LSS än för hemtjänsten. Men skillnaderna kan också bero på helt andra saker, som hur själva tillsynen är utformad och hur bedömningen har skett, eller andra faktorer.

## Tillvägagångssätt och projektbeskrivning

---

Denna rapport är ett resultat av IVO:s riskbaserade tillsynsprojekt *Myndighetsutövning LSS* och *Egeninitierad tillsyn av hemtjänsten* som har genomförts vid avdelning sydöst under 2013, 2014 och 2015.

Avdelning sydöst har tillsynsansvar över vård- och omsorgsgivare i Jönköpings län, Kalmar län och Östergötlands län.

### Projektbeskrivning

I projekten har IVO velat klarlägga rättssäkerheten i myndighetsutövningen och den enskildes inflytande och delaktighet. Genom tillsyn och återföring av resultat, kan IVO bidra till ett lärande och därmed en ökad kvalitet i myndighetsutövningen.

#### Tillsynens omfattning

Sammanlagt har IVO granskat 24 kommuners myndighetsutövning enligt LSS och 31 kommuners myndighetsutövning enligt socialtjänstlagen, närmare bestämt myndighetsutövning inom hemtjänsten.

KOMMUN LSS	KOMMUN HEMTJÄNST
-	Aneby
-	Borgholm
Boxholm	Boxholm
-	Eksjö
Emmaboda	Emmaboda
Gislaved	Gislaved
Gnosjö	Gnosjö
Habo	Habo
-	Hultsfred
Högsby	Högsby
Jönköping	Jönköping
-	Kalmar
Kinda	-
-	Mjölby
Motala	Motala
-	Mullsjö
Mörbylånga	Mörbylånga
-	Mönsterås
Norrköping	Norrköping
Nybro	Nybro
Nässjö	Nässjö
Oskarshamn	-
Sävsjö	Sävsjö
Söderköping	Söderköping
Torsås	Torsås
Tranås	Tranås
Vaggeryd	Vaggeryd
Valdemarsvik	-
Vetlanda	Vetlanda
Vimmerby	Vimmerby
Västervik	Västervik
Värnamo	Värnamo
-	Ydre
-	Åtvidaberg
<b>Kommuner som inte omfattas av tillsynerna<sup>40</sup></b>	
Ödeshög	Ödeshög
Finspång	Finspång
Linköping	Linköping
Vadstena	Vadstena

<sup>40</sup> Inom den tillsyn som rör hemtjänsten har tre av dessa fyra kommuner (Ödeshög, Finspång och Vadstena) samt Kinda, Oskarshamn och Valdemarsvik granskats, men i en annan omfattning än vad som gjordes för de övriga kommunerna. Därför är de undantagna från det underlag som rapporten grundar sig på.

## Tillsynens utformning – LSS

Tillsynen av LSS har enbart omfattat myndighetsutövningen och de områden som har berörts i den förannämlda tillsynen är:

- ⊗ Information till den enskilde
- ⊗ Riktlinjer för beviljande av insatser
- ⊗ Handläggningsrutiner
- ⊗ Delegation
- ⊗ Barnperspektiv
- ⊗ Dokumentation av handläggning
- ⊗ Verkställighet
- ⊗ Uppföljning
- ⊗ Inventering av behov
- ⊗ Arbetsituation
- ⊗ Kompetens och kompetensutveckling
- ⊗ Samverkan
- ⊗ Ledningssystem, utvecklingsarbete, kvalitetssäkring

IVO har granskat dokumentationen för i regel tio ärenden som har valts ut bland de senaste tjugo fattade besluten enligt LSS. För dessa ärenden skickades även en enkät ut till de berörda personerna om dessa var över 18 år och till de legala företrädarna (oavsett ålder på den som tagit del av insatsen). Inför inspektionen på plats har nämnden fått svara på ett antal frågor. I samband med inspektionen har IVO intervjuat handläggare, chef samt ledning (nämnd).

## Tillsynens utformning – hemtjänst

Tillsynen av hemtjänst har omfattat kommunernas myndighetsutövning, men också delar av verkställigheten och genomförandet i syfte att fånga upp den enskildes inflytande över hemtjänstens innehåll. De områden som har berörts i den förannämlda tillsynen är:

- ⊗ Information
- ⊗ Riktlinjer
- ⊗ Dokumentation av handläggning
- ⊗ Den enskildes delaktighet och inflytande
- ⊗ Uppföljningar
- ⊗ Personalkontinuitet
- ⊗ Samverkan

IVO har granskat framförallt utredningar men även beslut och genomförandeplaner för i regel åtta ärenden per kommun. Ärendena har valts ut med hjälp av kommunen, som har fått välja ut åtta pensionärer som har daglig hemtjänst och som själva kan föra sin talan.

I samband med inspektion har IVO intervjuat de personer vars utredningar har granskats (ibland även anhörig), hemtjänstpersonal och chef, handläggare och chef samt ledning (nämnd).

## Underlag för rapporten

Rapporten bygger i huvudsak på de iakttagelser som IVO har gjort inom ramen för de aktuella projekten. Samtal om inspektionsresultaten har förts med berörda inspektörer och berörd enhetschef.

Med myndighetsutövning avses i denna rapport socialtjänstens hantering av information, ansökan, utredning och beslut samt uppföljning av beslut. Verkställighet av beslutade insatser och genomförande av insatser ingår inte i begreppet.

IVO har även använt följande källor som underlag för rapporten:

- ⊕ FoU Valfärd Region Gävleborg (2013), *Att tillgodose sociala behov för en skälig levnadsnivå – en studie av hemtjänst i Gävleborgs län*, FoU rapport 2013:1.
- ⊕ Dunér A., Nordström M. (2004), *Biståndshandläggningens villkor och dilemman – inom äldre- och handikappomsorg*, Studentlitteratur, ISBN 91-44-03530-6.
- ⊕ Hancke S., Olsson E. (2011), *Man går inte in som en paragrafryttare, utan man är ändå en människa med känslor – hur biståndshandläggare inom äldreomsorgen upplever makt i relationen med den äldre*, C-uppsats, Göteborgs universitet.
- ⊕ Inspektionen för vård och omsorg (2015), *Med missbruksvården i fokus – socialtjänstens planering och uppföljning av insatser till vuxna med missbruksproblem*, artikelnummer 2015-99.
- ⊕ Inspektionen för vård och omsorg (2015), *Skyddsnätet som inte får brista – socialtjänstens hantering av orosanmälningar för barn och unga*, artikelnummer 2015-101.
- ⊕ Johansson H., Kassman A., Scaramuzzino R. (2011), *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle*, publicerad av Överenskommelsen, ISBN 978-91-978983-3-1.
- ⊕ Länsstyrelserna (2007), *Riktlinjer, en hjälp eller stjälp? Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*, LSS, ISBN 91-7281-340-0.

- ④ Socialstyrelsen (2015), *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, artikelnummer 2015-1-10.
- ④ Socialstyrelsen (2015), *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS – delredovisning av regeringsuppdrag*, artikelnummer 2015-3-7.
- ④ Socialstyrelsen (2006), *Lagstiftningen inom vården och omsorgen om äldre – likheter och skillnader mellan socialtjänst- och hälso- och sjukvårdslagstiftningen*, artikelnummer 2006-131-24.
- ④ Socialstyrelsen (2007), *Resursfördelning och prioritering inom socialtjänsten*, artikelnummer 2007-110-19.
- ④ Socialstyrelsen (2015), *Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – handbok för rättstillämpning vid handläggning och utförande av LSS-insatser*, artikelnummer 2014-1-23.
- ④ Socialstyrelsen (2015), *Socialtjänsten – förutsättningar för kunskapsstyrning*, artikelnummer 2015-1-43.
- ④ Statistiska centralbyrån (2012), *Sysselsättningen 2030 – kan dagens försörjningsbörda bibehållas?*, temarapport 2012:4.
- ④ Syssner J. (2014), *Politik för kommuner som krymper*, rapport 2014:4, Linköpings universitet.
- ④ Wörlén M. (2010), *Att prioritera i socialtjänsten – om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande*, Socialvetenskaplig tidskrift nr 1 2010, s.28–45.

## Bilaga 2

# Strukturella förutsättningar

---

För att se om och på vilket sätt externa faktorer kan få genomslag i kommunernas myndighetsutövning har IVO jämfört resultaten från tillsynen med några av de strukturella förutsättningar som råder i respektive kommun. Resultaten av jämförelsen återfinns i avsnittet om kommunala förutsättningar.

I tabellerna i denna bilaga presenteras en sammanställning över de kommuner som IVO har granskat, där de brister som resulterat i åtgärdskrav genom ett beslut från IVO ställs i relation till tre utvalda strukturella förutsättningar:

- ⊗ **Resultat per invånare 2013/2014:** I denna kolumn presenteras kommunens ekonomiska resultat (från resultaträkningen), utslaget per kommuninvånare.
- ⊗ **Antal invånare 31 december 2014:** I denna kolumn redovisas kommunens invånarantal.
- ⊗ **Befolkningsutveckling 10 år:** I denna kolumn redovisas hur antalet invånare har utvecklat sig i kommunen mellan 2004 och 2014.

Kommunerna är sedan färgmarkerade för att lätt kunna särskilja kommuner med strukturellt gynnsamma förutsättningar från kommuner med ekonomiska eller demografiska utmaningar och övriga kommuner:

- ⊗ **Grönmarkerade kommuner** är sådana som har strukturellt gynnsamma förutsättningar, det vill säga sådana kommuner som både har ett positivt ekonomiskt resultat, en befolkning över 10 000 invånare och som befolkningsmässigt växer.
- ⊗ **Rödmarkerade kommuner** är sådana som har ekonomiska eller demografiska utmaningar, det vill säga sådana kommuner som har ett negativt resultat, en befolkning under 10 000 invånare eller som befolkningsmässigt krymper.
- ⊗ **Svartmarkerade kommuner** är sådana kommuner som varken har strukturellt gynnsamma förutsättningar eller ekonomiska eller demografiska utmaningar enligt definitionerna ovan.

För att lättare kunna identifiera vilken typ av kommuner som har klarat sig bra, respektive mindre bra i IVO:s granskning har de kommuner med flest respektive minst antal åtgärdskrav i tabellerna ringats in.



**Tabell 1. Redovisning av kommunernas åtgärdskrav avseende myndighetsutövning enligt LSS (beslut från IVO) samt deras ekonomiska resultat\*, invånarantal\*\* och befolkningsutveckling\*\*.**

KOMMUN	ÅTGÄRDS- KRAV LSS	RESULTAT PER INVÅNARE 2013	RESULTAT PER INVÅNARE 2014	ANTAL INVÅNARE 31 DEC 2014	BEFOLKNINGS- UTV ECKLING 10 ÅR
Norrköping	0	1 017	214	135 283	▲
Söderköping	0	2 279	467	14 268	▲
Gnosjö	0	760	-568	9 509	▼
Jönköping	0	1 696	395	132 140	▲
Sävsjö	0	2 493	1 026	11 100	▲
Västervik	0	3 036	1 777	35 920	▼
Nässjö	0	163	-346	29 907	▲
Tranås	0	1 934	1 618	18 416	▲
Värnamo	0	1 447	207	33 334	▲
Vimmerby	0	750	-1 493	15 297	▼
Valdemarsvik	0	-124	-358	7 657	▼
Vetlanda	1	951	570	26 647	▲
Emmaboda	1	-111	-950	9 009	▼
Mörbylånga	1	40	419	14 498	▲
Nybro	1	531	-1 057	19 714	▼
Habo	1	1 549	212	11 110	▲
Motala	1	1 465	-216	42 556	▲
Boxholm	2	203	1 159	5 322	0
Vaggeryd	2	531	-523	13 229	▲
Gislaved	2	1 120	370	28 737	▼
Högsby	2	2 259	2 281	5 782	▼
Torsås	2	415	871	6 925	▼
Kinda	2	501	252	9 795	▼
Oskarshamn	2	-11 423	581	26 301	0

\* Källa: SCB:s räkenskapsammandrag för kommuner och landsting, årets resultat, kronor/inv.

\*\* Källa: SCB:s befolkningsstatistik 31 december 2014 och motsvarande siffror för år 2004.

**Tabell 2. Redovisning av kommunernas åtgärdskrav avseende myndighetsutövning inom hemtjänsten (beslut från IVO) samt deras ekonomiska resultat\*, invånarantal\*\* och befolkningsutveckling\*\*.**

KOMMUN	ÅTGÄRDS- KRAV HEMTJÄNST	RESULTAT PER INVÅNARE 2013	RESULTAT PER INVÅNARE 2014	ANTAL INVÅNARE 31 DEC 2014	BEFOLKNINGS- UTV ECKLING 10 ÅR
Vetlanda	0	951	570	26 647	▲
Emmaboda	0	-111	-950	9 009	▼
Aneby	0	2 437	1 344	6 426	▼
Mönsterås	0	1 920	1 220	13 057	▼
Kalmar	0	896	181	64 676	▲
Borgholm	0	1 113	1 041	10 681	▼
Norrköping	1	1 017	214	135 283	▲
Söderköping	1	2 279	467	14 268	▲
Gnosjö	1	760	-568	9 509	▼
Jönköping	1	1 696	395	132 140	▲
Sävsjö	1	2 493	1 026	11 100	▲
Mörbylånga	1	40	419	14 498	▲
Nybro	1	531	-1 057	19 714	▼
Habo	1	1 549	212	11 110	▲
Boxholm	1	203	1 159	5 322	0
Vaggeryd	1	531	-523	13 229	▲
Högsby	1	2 259	2 281	5 782	▼
Torsås	1	415	871	6 925	▼
Ydre	1	-1 929	469	3 660	▼
Åtvidaberg	1	1 964	473	11 472	▼
Mullsjö	1	668	1 272	7 109	0
Mjölby	1	-325	1 478	26 428	▲
Eksjö	1	1 125	1 080	16 598	0
Västervik	2	3 036	1 777	35 920	▼
Nässjö	2	163	-346	29 907	▲
Tranås	2	1 934	1 618	18 416	▲
Motala	2	1 465	-216	42 556	▲
Gislaved	2	1 120	370	28 737	▼
Hultsfred	2	2 017	-4 361	13 738	▼
Värnamo	3	1 447	207	33 334	▲
Vimmerby	3	750	-1 493	15 297	▼

\* Källa: SCB:s räkenskapsammandrag för kommuner och landsting, årets resultat, kronor/inv.

\*\* Källa: SCB:s befolkningsstatistik 31 dec 2014 och motsvarande siffror för år 2004.



Med makt följer ansvar  
Socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst  
Artikelnr: IVO 2016-30  
Utgiven: Juni 2016, [www.ivo.se](http://www.ivo.se)

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)  
Box 45184, 104 30 Stockholm  
Telefon: 010-788 50 00  
[registrator@ivo.se](mailto:registrator@ivo.se)  
[www.ivo.se](http://www.ivo.se)

