



Vad gör min LSS-handläggare?

Tillsyn av myndighetsutövning inom LSS och hur de som söker en insats uppfattar handlägningsprocessen

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- 28
Foto | Mostphotos
Utgiven | Juni 2016, www.ivo.se

Förord

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har i uppdrag att regelbundet återföra sammanställda resultat och iakttagelser från myndighetens tillsyn. Vissa rapporter har ett nationellt perspektiv och andra ett regionalt. Denna rapport är regional och berör socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS i tillsynsregion mitt.

Avdelning mitt har tillsynsansvar för totalt 80 kommuner i sammanlagt 7 län: Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland och Örebro. Den tillsyn som ligger till grund för denna rapport är genomförd under 2015 i följande 30 kommuner: Arboga, Arvika, Avesta, Bollnäs, Borlänge, Eda, Enköping, Eskilstuna, Falun, Fagersta, Filipstad, Flen, Gagnef, Gnesta, Gävle, Hallstahammar, Heby, Hofors, Hudiksvall, Håbo, Karlskoga, Karlstad, Köping, Leksand, Munkfors, Orsa, Oxelösund, Sala, Säffle och Uppsala.

Rapporten är framtagen av utredaren Anna Öström. Enhetschef Kristina Lindström och inspektörerna Inger Larsson, Ramona Persson, Linda Ögren och Gustav Grek har bidragit med värdefulla synpunkter under arbetets gång. Inspektör Maria Jansson har bidragit med återkoppling gällande de avsnitt i rapporten som berör barns rättigheter.

Gunilla Hult Backlund
Generaldirektör

Sammanfattning och slutsatser

Syftet med lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är att enskilda med en funktionsnedsättning ska få det stöd som behövs för att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Insatserna som enskilda med funktionsnedsättning beviljas kan i många fall vara avgörande för deras livskvalité. Även för anhöriga kan insatser som beviljas enskilda vara ett stort stöd i det dagliga livet.

Med denna rapport redogör Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för de iakttagelser som har gjorts när det handlar om myndighetsutövningen inom LSS samt hur de som ansöker om insatserna uppfattar handläggningsprocessen. Utgångspunkten är en tillsyn i 30 kommuner som genomfördes under 2015. Tillsynen omfattar en granskning av 481 ärenden som rör både barn och vuxna som har sökt insatserna kontaktperson, avlösarservice, ledsagarservice och/eller korttidsvistelse. Även intervjuer med ledning och personal samt enkätsvar från enskilda som har ansökt en insats är underlag för rapporten.

Kunskap och förståelse om enskildas funktionsnedsättning kan bli bättre

Enkätsvaren från enskilda personer som fått LSS-insatser visar att många är ganska nöjda med handläggningsprocessen överlag. En majoritet uppger exempelvis att de kan få tag på sin handläggare vid behov, att det är lätt att göra en ansökan och att de är nöjda med det beslut som de har fått. Det finns även bekymmersamma resultat från enkäten. Endast hälften anser att LSS-handläggarna har tillräcklig kunskap om och förståelse för deras funktionsnedsättning. Närmare hälften anser också att de bara delvis eller inte alls blir lyssnade till. Vidare uppger en dryg tredjedel att deras behov inte beskrivits på rätt sätt i utredningarna. En tredjedel vittnar också om långa handläggningstider, vilket dels kan innebära att behovet av en insats redan är överspelat när beslutet kommer, dels att lång väntan på beslut kan innebära mycket oro.

Brister gällande rättssäkerhet, barns rättigheter och dokumentation

Resultatet från tillsynen i övrigt visar att många kommuner behöver såväl se över utredningsmetodik som skapa bättre förutsättningar för LSS-handläggarna att bedriva en rättssäker myndighetsutövning. I 25 av 30 kommuner har IVO ställt krav på åtgärd och dessa handlar övergripande om brister gällande rättssäkerhet, barns rättigheter samt dokumentation i handläggningen. Flera av bristerna kan innebära allvarliga negativa konsekvenser för enskilda. Några av de brister som IVO har noterat är att:

- 🕒 utredningar om enskildas aktuella behov saknas i många ärenden och/eller uppgifter om den enskildes uppfattning om omfattningen av behoven

- ⊗ tidsbegränsade beslut fattas retroaktivt - ibland flera månader efter att tidigare beslut har upphört att gälla (trots att verkställigheten fortsätter)
- ⊗ journaler är knapphändiga (ibland saknas de helt), vilket bland annat innebär att det inte går att följa händelseförloppen
- ⊗ det saknas uppgifter om enskildas synpunkter, delaktighet och/eller uppgifter om deras uppfattningar om sina behov
- ⊗ de särskilda bestämmelserna om barns rätt till delaktighet och barnets bästa beaktas inte alltid i handläggningen
- ⊗ enskilda som har sökt en insats får ibland vänta oacceptabelt länge på beslut
- ⊗ många insatser tidsbestäms, vilket kan vara negativt för den enskilde och dessutom gör att handläggarna har svårt att hinna med att följa upp insatserna innan nytt beslut ska tas
- ⊗ vid delavslag på beslut har nämnden många gånger inte fattat beslut på den del som inte har beviljats, vilket i sin tur påverkar den enskildes möjligheter att överklaga ett beslut.

Tillsynen visar att enskildas behov många gånger varken utreds eller följs upp i den utsträckning som IVO anser vara rimlig för en rättssäker handläggning. Sammantaget kan rättsosäkra utredningar och bristande dokumentation innebära att beslut fattas på gamla eller direkt felaktiga uppgifter.

Orsakerna till bristande myndighetsutövning är flera

En av orsakerna till de brister som IVO har uppmärksammat är den personalsituation som råder i vissa kommuner. En stressig arbetssituation ger inte någon bra förutsättning för god kvalitet i handläggning och uppföljning av ärenden. Är alla besluten dessutom tidsbegränsade är det ännu svårare för handläggaren att hinna med sitt arbete. Tidsbegränsade beslut kan dessutom skapa osäkerhet hos den enskilde pga. oklarheten om hur länge insatsen, som i många fall är nödvändig för den enskilde, kan pågå. Personalbrist kan leda till långa handläggningstider, vilket för den enskilde kan innebära såväl oro och frustration som begränsningar i deras liv. Bristande personalstyrka i kombination med avsaknad av dokumentation i handläggningen innebär också att enskilda behöver berätta sin historia varje gång de ansöker om en insats. Detta kan vara mycket besvärligt eftersom många av de som ansöker om insatserna har svårigheter att kommunicera.

En annan orsak till bristande myndighetsutövning är att kommunerna i många fall saknar handlingsplaner för kompetensutveckling inom LSS. I vissa kommuner saknas en god sakkunskap inom funktionsnedsättningsområdet bland såväl ledning som personal. Många handläggare arbetar även med ärenden som rör framförallt äldreomsorg och socialpsykiatri och/eller är ensamma som handläggare inom LSS-området, ibland också utan någon längre erfarenhet inom LSS.

Kommunerna har genomfört vissa åtgärder för att kompensera för personal- och eller kompetensbrister. Små kommuner har exempelvis gått samman i en

gemensam organisation med andra små kommuner inom LSS-området. Det finns också nätverk av handläggare inom länen för utbyte av erfarenheter och exempel på utvecklad samverkan med barn och vuxenhabiliteringen. Tillsynen visar dock att kommunerna överlag måste ge bättre förutsättningar för LSS-handläggarna i arbetet med myndighetsutövningen.

Vad behöver kommunerna göra?

Mot bakgrund av vad som framkommer av såväl tillsyn som av enkätsvar är det tydligt att kommunerna behöver säkerställa att:

- ⊗ det finns tillräckliga resurser för att inkomna ansökningar ska kunna handläggas på ett rättssäkert sätt,
- ⊗ det finns möjlighet till god introduktion av nyanställda, möjlighet till kompetensutveckling och ett gott stöd till handläggarna,
- ⊗ det, när det gäller insatser till barn, framgår av dokumentationen att barnet informerats, framfört åsikter alternativt varför detta inte har skett,
- ⊗ användningen av tidsbegränsade beslut inte motverkar en normalisering: beslut om insatser ska ta hänsyn till enskildas behov av trygghet och ge en så normal livssituation som möjligt,
- ⊗ den enskilde ges största möjliga inflytande och medbestämmande,
- ⊗ det finns journaler till varje ärende och att journalen uppdateras löpande,
- ⊗ handlägningsprocessen vid kommunikering och avslag av en ansökan ses över.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning och slutsatser	4
Inledning	8
Är handläggningsprocessen rättssäker?	10
Kunskap om och förståelse för enskildas funktionsnedsättning kan bli bättre	10
Journaler innehåller inte löpande och aktuell information eller saknas helt	11
Beslut utan utredning riskerar att förlora sin relevans	12
Kommuner måste ta hänsyn till enskildas delaktighet och synpunkter	13
Barns rättigheter behöver stärkas	15
Handläggarna följer delegationsordningen	16
Tidsbegränsade beslut kan innebära otrygghet för enskilda	16
Retroaktiva beslut efter att tidsbegränsade beslut upphört att gälla	17
Rutiner för kommunikering och avslagsbeslut måste ses över	17
Vilka förutsättningar finns i verksamheten?	18
Behov av kompetensutveckling inom LSS	18
Personalbrist kan påverka kvaliteten i handläggningen	19
Långa handläggningstider påverkar enskilda negativt	19
Att arbeta ensam med LSS-ärenden kan vara svårt	20
Strategier för att kompensera för personal- och kompetensbrister	21
Bilaga 1: Tillvägagångssätt	22
Bilaga 2: Sammanfattning av enkätsvar	24
Bilaga 3: Granskade ärenden åtgärdskrav	25
Bilaga 4: Åtgärdskrav, barns rättigheter	26

Inledning

Syftet med LSS är att människor med funktionsnedsättningar ska få det stöd som behövs för att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt.¹ I LSS beskrivs vilka personer som omfattas av lagen och de delas in i så kallade personkretsar. Det finns tre personkretsar med olika bedömningsgrunder eller kriterier som ska vara uppfyllda för att man ska kunna få stöd enligt LSS.

- 1) Personer som har utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- 2) Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder.
- 3) Personer med andra och varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som inte beror på normalt åldrande.

LSS innehåller tio olika typer av stödinsatser.² I de arbetsuppgifter som LSS-handläggare vid socialtjänsten har ingår att ta emot och utreda ansökningar från barn och vuxna som ansöker om en insats. Handläggarna har i regel inte ansvar för någon verkställighet. När ett beslut har fattats och skickats till sökande skickas en beställning till utförarna som ska se till att insatsen verkställs.

Gemensamt för all myndighetsutövning är att det handlar om *”beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna”*.³ När IVO genomför tillsyn av socialtjänstens myndighetsutövning handlar det vanligtvis om en granskning av utredningar och beslut, där en central fråga är om dessa är genomförda och fattade i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Socialtjänstens befogenheter utövas, och granskas, således alltid i förhållande till enskilda. Besluten som granskas kan gälla både beslut om bifall och avslag.

En tillsyn av socialtjänstens myndighetsutövning innebär inte alltid att IVO enbart granskar om handläggningen är rätt och riktig utifrån lagar och föreskrifter. Tillsynen granskar många gånger även vilka förutsättningar som finns i verksamheten för att bedriva en rättssäker myndighetsutövning. En verksamhet som exempelvis inte har tillräckligt med personal kan ha svårigheter att upprätthålla en myndighetsutövning av god kvalitet, vilket i sin tur påverkar

¹ 5 § LSS.

² Rådgivning och annat personligt stöd, personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför hemmet, korttidstillsyn för ungdomar över 12 år, bostad i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, bostad med särskild service eller annan särskild anpassad bostad för vuxna samt daglig verksamhet.

³ prop. 1971:30 Del 2 s. 331. Av förarbetena i Prop. 1985/86:80 (s.55) till den nuvarande förvaltningslagen (1986:223 FL) framgår att begreppet myndighetsutövning har samma betydelse idag som i den äldre förvaltningslagen, 3 § ÄFL(1971:290).

enskilda. Även enskildas synpunkter är viktiga att inhämta för att få en god bild av hur myndighetsutövningen fungerar.

Vid den nu aktuella tillsynen granskade IVO under 2015 socialtjänstens myndighetsutövning gällande barn och vuxna som ansökt om LSS-insatserna *kontaktperson*, *avlösarservice*, *ledsagarservice* och/eller *korttidsvistelse*. I granskningen av dessa ärenden lades fokus på om handläggarna var lyhörda för den enskildes behov, om barns rättigheter tillgodosågs⁴, om tidsbegränsade insatser följdes upp innan ett nytt beslut fattades, handläggningstider och om uppgifter som hade betydelse för ett ärende fanns dokumenterade. Vid avslagsbeslut granskades även om beslutet hade kommunicerats med den enskilde och att den enskilde hade fått information om hur man överklagar ett beslut.

För att veta hur enskilda uppfattar socialtjänstens handläggning av deras ärenden skickade IVO även 481 enkäter till barn och vuxna i de utvalda kommunerna och vars akter granskats. Av dessa inkom 172 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens om 36 procent. Tillsynen inkluderade även hur kommunens organisation såg ut vid inspektionstillfället för LSS-handläggare, dvs. personal och kompetens, rutiner för handläggning, ansvarsområden och om handläggarna följer delegationsordningen.

Denna rapport syftar till att belysa några av de iakttagelser som har framkommit av ovan nämnda tillsyn. Till grund för rapporten finns sammanlagt 31 beslut⁵, 481 granskade utredningar samt intervjuer med ledning och personal. Enkätsvaren är också en viktig del i denna rapport. Se bilaga 1 för mer information om metod och tillvägagångsätt.

Övergripande frågeställningar i rapporten är:

- ⊕ Får personer med en funktionsnedsättning sina ansökningar om insatser utredda och beslutade på ett rättssäkert sätt?
- ⊕ Hur uppfattas handlägningsprocessen av de som ansöker om insatser?
- ⊕ Tar LSS-handläggarna hänsyn till enskildas behov, önskemål och synpunkter i handläggningen?
- ⊕ Ger kommunens organisation goda förutsättningar för en rätt och riktig myndighetsutövning?

Rapporten är indelad i två kapitel. I det första redogörs för tillsynens iakttagelser gällande handläggning av ärenden och rättssäkerhet i myndighetsutövningen. I det andra kapitlet diskuteras verksamheternas förutsättningar för att kunna bedriva myndighetsutövning med god kvalitet.

⁴ Vid bedömning av behov av insatser och planering för barn och ungdomar med funktionsnedsättningar ska alltid hänsyn tas till barnets bästa. När en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Rätten att inte diskrimineras ska beaktas. Barnets bästa måste alltid bedömas och utgå från det enskilda barnets sammanhang.

⁵ I en kommun granskades två nämnder då insatser enligt LSS beviljades vid såväl barn och utbildningsnämnden som vård- och omsorgsnämnden. Sammanlagt finns således 31 beslut som underlag för rapporten trots att det var 30 kommuner som granskades.

Är handläggningsprocessen rättssäker?

Eftersom insatser enligt LSS bara kan ges enskilda om de har begärt det krävs en ansökan. Om ansökan är muntlig ska den dokumenteras.⁶ En rättssäker handläggning av ärenden innebär att enskilda ska få sin sak prövad och avgjord på ett sakligt och opartiskt sätt. LSS-handläggarna har en skyldighet att säkerställa att den enskilde är delaktig och ges möjlighet att framföra sina synpunkter. De beslut som fattas ska vidare behandlas skyndsamt samt vara sakliga och rättsligt riktiga.⁷ När åtgärder rör barn måste handläggaren också säkerställa att de särskilda bestämmelserna om barns rätt till delaktighet och barnets bästa beaktas.⁸

En viktig del i myndighetsutövningen är att handläggarna dokumenterar beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt händelser av betydelse. Det ska vara enkelt att följa och granska handläggningen av ett ärende, se vilka åtgärder som har vidtagits i samband med genomförande av beslut och uppföljning av beviljad insats.⁹ Detta är också nödvändigt för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt till insyn i dokumentation som rör handläggningen av sitt ärende. Om ett beslut överklagas måste vidare informationen, som beslutet grundas på, finnas för att överklagan ska kunna hanteras rättssäkert.

Av IVO:s tillsyn framgår att en stor andel av kommunerna måste såväl förbättra dokumentation och rättssäkerhet som tillgodose barns rättigheter i handläggningen (se bilaga 3).

- ⊕ Två tredjedelar av kommunerna har fått åtgärdskrav som handlar om att dokumentationen måste förbättras.
- ⊕ Närmare hälften av kommunerna har fått åtgärdskrav som innebär att handläggarna måste se till att barns rättigheter i handläggningsprocessen tas tillvara
- ⊕ Åtta kommuner har fått krav på åtgärd gällande ökad rättssäkerhet i handläggningen.

Kunskap om och förståelse för enskildas funktionsnedsättning kan bli bättre
En viktig del av arbetet med myndighetsutövning inom LSS-området är att handläggarna har kunskap om och förståelse för vad de enskildas funktionsnedsättning innebär. Sammantaget visar enkätsvaren att hälften av de som ansökt om en insats upplever att handläggarna har kunskap och förståelse för deras

⁶se 21a § LSS.

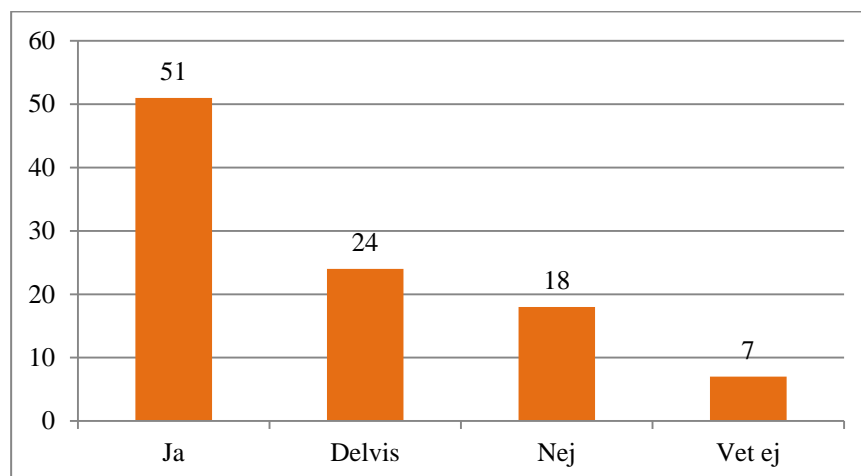
⁷ 7 § Förvaltningslagen (1986:223).

⁸ 6a och 8 § § LSS

⁹ 4 kap. 7 § SOSFS 2014:5.

funktionsnedsättning. Den andra hälften anger svarsalternativen ”delvis”, ”nej” eller ’vet inte’. Se diagrammet nedan.

Diagram 1: Tycker du att handläggaren har kunskap och förståelse för vad din funktionsnedsättning innebär? Andel.



Källa: IVO

Det finns relativt stora skillnader mellan kommunerna om man ser till enkätsvaren. I en kommun angav exempelvis fyra av sju respondenter att handläggaren inte har kunskap och förståelse för deras funktionsnedsättning. I en annan kommun anser däremot alla utom en person (som anger ”delvis”) att handläggaren har sådan kunskap och förståelse.

Många är positiva till handläggarnas kunskap och förståelse. En respondent, från en kommun där relativt många anser att handläggarna har rätt kunskap och förståelse, säger exempelvis att *”Vi kände båda föräldrarna att handläggaren hade mycket stor kunskap och förståelse för sonens och våra behov.”*. Det framgår dock tydligt av enkätsvaren att kunskap och förståelse överlag kan bli bättre. En respondent, som har fått ett gynnande beslut, säger exempelvis att *”kommunen saknar mycket väsentlig kunskap om Aspergers syndrom”*. I ett annat enkätsvar där den enskilde fått avslag på sökta insatser, anges att *”det saknas kunskap och inlevelse om min funktionsnedsättning”*. En enskild som sökt om ledsagarservice säger att *”de förstår inte vilken hjälp jag behöver i vardagen”*. En annan respondent som var nöjd med sitt beslut om korttidsvistelse säger att *”Handläggaren borde gå kurser och få lära sig om olika funktionshinder samt en kurs i hur man bemöter människor på ett empatiskt sätt!”*

Journaler innehåller inte löpande och aktuell information eller saknas helt

I två tredjedelar av alla kommunerna saknas journaler i ärenden eller löpande aktuell dokumentation i journalerna. Detta innebär att det inte går eller endast delvis går att följa ärendena. I en kommun fanns det exempelvis inga journaler upprättade i något av de ärenden som granskades.

I de fall där det finns en journal är det vanligt förekommande att det saknas väsentliga uppgifter som exempelvis uppgifter om ansökan, omfattningen av begärd insats, vilka kontakter som har tagits med den enskilde, när utredningen startat, om det finns samtycke till tagna kontakter och om och hur den enskilde underrättats om beslut. I vissa fall förekommer överdokumentation i ärendet, d.v.s. ovidkommande uppgifter, men vanligast är att det saknas väsentliga uppgifter i journalen. Det är också relativt vanligt att anteckningar förs in i journalen i efterhand, ibland flera månader efter aktuell händelse, vilket också är en brist.

Ett av syftena med journalföring är att handläggningen ska vara rättssäker för den enskilde. Den enskilde ska kunna följa handläggningen, vilka upplysningar som har inhämtats och om yttranden från t ex andra myndigheter har inkommit. När löpande journalföring saknas eller om anteckningarna är bristfälliga försvårar det för den enskilde att följa ärendet och handläggningen kan bli rättsosäker.

Från och med 1 januari 2015¹⁰ ska det alltid finnas en journal i varje ärende. Av journalen ska det framgå när en handling av betydelse för handläggningen av ett ärende har kommit in eller upprättats av den som bedriver verksamhet.

Beslut utan utredning riskerar att förlora sin relevans

En utredning ska visa den enskildes behov av sökt insats. Behov kan förändras över tid och insatser ska därför tillgodoses utifrån aktuella uppgifter, men så är inte alltid fallet. Av tillsynen framgår att det i många ärenden saknas en utredning av den enskildes behov vid beviljade insatser och/eller uppgifter om den enskildes uppfattning om omfattningen av behoven. Dessutom är det inte ovanligt med utredningar som hänvisar till uppgifter om den enskildes behov som var aktuella för flera år sedan. Detta framgår även av enkätsvaren. En respondent svarar exempelvis på frågan om behoven har beskrivits på rätt sätt att beslutet innehåller ”*gamla uppgifter och en del felaktigheter*”.

I de fall där utredningar saknas handlar det i regel om att ett tidsbegränsat beslut om insats har förlängts utan utredning. I en kommun saknades utredning i nästan samtliga granskade beslut och i ett av dessa hade besluten förlängts sju gånger på fem månader utan en utredning som grund. Avsikten med förfarandet är att handläggaren vid ett senare tillfälle utreder och omprövar beslutet. Om handläggaren inte gör en utredning inför ett beslut kan det finnas behov av stöd som inte uppmärksammas. Beslut som fattas utan aktuell utredning riskerar således att förlora sin relevans eftersom beslutet inte med säkerhet återspeglar den aktuella situationen. Ett beslut som bara förlängs riskerar att fattas på otillräckliga grunder eller t.o.m. felaktigt underlag.

¹⁰ 4 kap. 9-12 §§ SOSFS 2014:5.

Det finns också exempel på hur insatser dras in utan att det görs en individuell prövning av om behovet är tillgodosett. I en kommun hade exempelvis ett beslut om bostad med särskild service fattats samtidigt som beslut fattades om att avsluta pågående insats om kontaktperson. Dessa beslut fattades utan att det fanns någon utredning om det individuella och aktuella behovet hos den enskilde. Tillsynen visar också att det i en kommun förekommer att utförare, som verkställer beviljade insatser, försöker att påverka vilka beslut som tas utifrån tillgängliga resurser, vilket inte är acceptabelt. Ekonomiska skäl får inte styra besluten om insatser.

Det är alltid de enskildas individuella behov som ska vara utgångspunkt i handläggningen. Av utredningarna ska det bland annat framgå hur den enskilde uppfattar sina behov, vilken bedömning som nämnden har gjort av den enskildes behov och vilka omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för nämndens bedömning. Av förvaltningslagen (FL) framgår att även om ett ärende ska handläggas enkelt och snabbt får inte rättssäkerheten eftersättas.¹¹ IVO anser därför att det i många kommuner behöver göras en översyn av utredningsmetodikerna så att det säkerställs att beslut grundar sig på den enskildes aktuella behov.

Kommuner måste ta hänsyn till enskildas delaktighet och synpunkter

I närmare en tredjedel av kommunerna framgår inte enskildas delaktighet och uppfattning om sina behov av dokumentationen. Detta ska framgå och om den enskilde inte har uttryckt en egen uppfattning om sina behov ska även detta dokumenteras.¹²

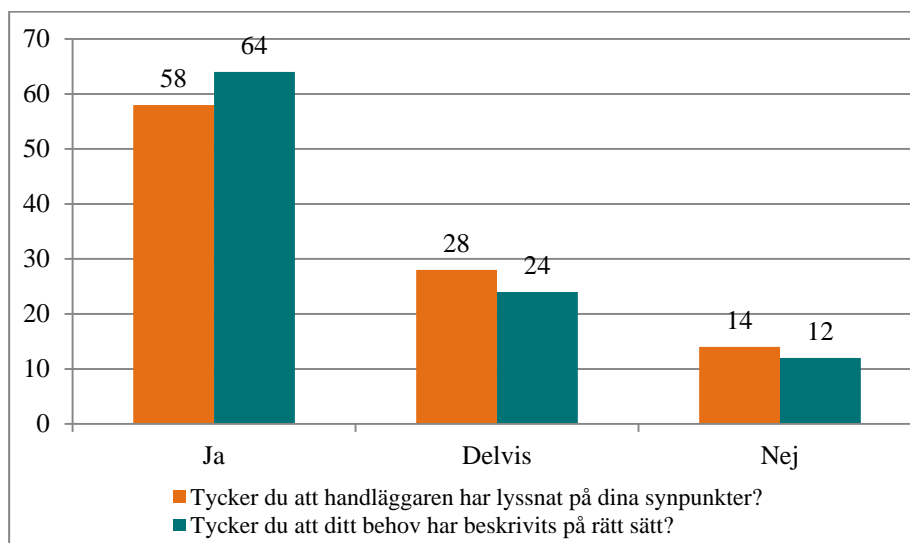
I sammanhanget är det intressant att veta huruvida de som ansöker om en insats tycker att deras behov har beskrivits på ett riktigt sätt eller inte samt om de upplever att handläggarna lyssnar på deras synpunkter. Av enkätsvaren framgår att i vissa kommuner är respondenterna mer nöjda än i andra. I en kommun där sju enkätsvar inkommit ansåg sig exempelvis ingen ha blivit lyssnad på. I samma kommun svarade också endast två att behoven beskrivits på ett rätt sätt. I många andra kommuner var respondenterna betydligt mer nöjda.

Diagrammet nedan illustrerar respondenternas upplevelser av om de blir lyssnade till och om de anser att deras behov har beskrivits på rätt sätt. Som framgår anser en majoritet att de blir lyssnade till och att deras behov beskrivs på ett rätt sätt. Samtidigt anger 41 procent att de upplever att de endast delvis eller inte alls blir lyssnade till. Motsvarande andel när det gäller beskrivna behov är 36 procent. Resultatet visar att det finns anledning, framförallt i vissa kommuner, att diskutera hur enskildas delaktighet kan förbättras.

¹¹ 7 § Förvaltningslagen.

¹² 4 kap. 12-18 § § samt 5 kap. 7 § SOSFS 2014:5.

Diagram 2: Om respondenterna anser att deras behov är beskrivna på rätt sätt och om de tycker att handläggaren har lyssnat på deras synpunkter. Andel.



Källa: IVO

En respondent som tycker att handläggaren endast delvis lyssnat på dennes synpunkter anger exempelvis att *"Jag tycker att en handläggare ska kunna förstå lite bättre vad man säger."* En annan respondent som har haft flera insatser säger att *"På korttidsbeslutet har de lyssnat mer."* En enskild som är nöjd med sitt beslut om ledsagare, men inte upplever att handläggaren förstår den enskildes funktionsnedsättning anger vidare att *"Jag tycker att handläggaren ska lyssna på kunden och ha mer kontakt med den som rekryterar kontaktpersoner/ledsagare. För den personen har mer kontakt med den funktionshindrade och vet mer om hur den personen mår."*

En kommentar, från en respondent som har fått beslut om avlösare och tycker att behoven har beskrivits rätt, visar att det kan ta tid innan det finns full förståelse för den enskilde eller familjens behov av insats: *"Vi har beskrivit behoven skriftligt, muntligt, och sedan korrigerat skriften igen, då har det blivit rätt. Allteftersom LSS i kommunen lärt känna familjen, så har insatserna fungerat smidigare och effektivare."* En annan respondent, som anger att behovet endast delvis är beskrivet rätt, anger att behovet som finns *"ställer större krav på flexibilitet"* än vad som är beskrivet i beslutet.

I de fall där enskilda inte tycker att behoven har beskrivits på ett riktigt sätt alls handlar det ofta om att de har fått avslag på sin ansökan eller anser att de har fått för lite tid eller stöd beviljat. En respondent säger exempelvis att *"Det är svårt att få handläggaren att förstå vilka behov vi har."* En annan säger att *"Handläggaren fattade ett beslut efter att ha träffat mig i ca 30 minuter och beslutade efter den korta stunden vilka omsorgsbehov jag har!? Hon bara pratar om paragrafer som jag inte förstår!!"*

I LSS betonas respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Den enskilde ska ges största möjliga inflytande och medbestämmande. Det är viktigt att detta genomsyrar handläggningsprocessen. Mot bakgrund av såväl tillsyn som enkätsvar anser IVO att flera verksamheter i högre utsträckning måste arbeta för att göra de enskilda mer delaktiga vid utredningarna.

Barns rättigheter behöver stärkas

När åtgärder rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas.¹³ LSS innehåller också en bestämmelse om barns rätt till information och rätt att komma till tals.¹⁴ Som framgår av tabell 1 har drygt hälften av kommunerna fått krav på åtgärd på grund av bristande uppgifter om hur barnens rättigheter i dessa delar har tagits tillvara. Det handlar då om att det saknas uppgifter om att barn har informerats, fått möjlighet att framföra sina åsikter eller varför detta inte har skett. IVO har därför bedömt att nämnden inte har tagit hänsyn till barns rättigheter i handläggningen. I vissa kommuner saknas denna information i samtliga ärenden, medan det i andra endast gäller enstaka ärenden. IVO har ställt krav på åtgärd i de kommuner där antalet ärenden som saknar information om att man tagit hänsyn till barns rättigheter överstiger hälften av granskade barnärenden.

Vid tillsynen framkom också att handläggare i vissa kommuner inte informerats om skyldigheten att anmäla om barn som far illa eller misstänks fara illa¹⁵.

I flera av de kommuner där IVO har ställt krav på att det tydligare måste framgå att barns rättigheter har tillgodosetts i handläggningen finns det övergripande riktlinjer om att barn och ungdomar ska vara delaktiga i handläggningen. Däremot tycker många av handläggarna att det är svårt att omsätta riktlinjerna i praktiken. Det är exempelvis ofta föräldrarna till barnen som tar på sig rollen att ge information om barnet. Ett flertal handläggare tycker att det är svårt att få direkt kontakt med barnen. I vissa fall är det tvärtom: det finns inga uppgifter om barnens rättigheter i kommunens övergripande riktlinjer, men däremot finns det målsättningar för LSS-handläggarna att exempelvis ha kunskap om BBiC¹⁶ eller att de i sina utredningar har lagt till rubriken ”barnperspektiv.”

Vid en sammanställning i de kommuner som fått åtgärdskrav från IVO framgår att det saknas uppgifter om att barns rättigheter är tillgodosedda i motsvarande 86 procent i de granskade ärenden som rör barn. Se bilaga 4.

¹³ Se 6 a § LSS. Bestämmelsen infördes i lagen år 2011 och motsvarar kravet på att barnets bästa ska komma i främsta rummet i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

¹⁴ Bestämmelsen finns i 8 § andra stycket LSS och har sin grund i artikel 12 i barnkonventionen (se prop. 2009/10:176 s. 74).

¹⁵ Enligt 14 kap. 1 § SOL har yrkesverksamma som arbetar med barn en skyldighet att anmäla misstanke om att barn far illa.

¹⁶ BBiC används inom socialtjänsten för att bedöma barnets behov av skydd, ge vägledning utifrån grundläggande principer samt vara ett stöd i handläggningen. Se www.socialstyrelsen.se.

Många handläggare har ingen särskild kompetens eller erfarenhet när det gäller att handlägga ärenden som rör barn. Det är därför bekymmersamt att det i några av ovanstående kommuner även saknas diskussioner om vad det innebär att tillgodose barns rätt i handläggningen. I en kommun anger exempelvis handläggarna att deras ”*akilleshäl*” är att tillgodose barns rätt att framföra sina synpunkter. Det är istället vårdnadshavarna som de vanligtvis träffar i samband med en ansökan. I en annan kommun säger handläggarna att de ofta diskuterar barns rättigheter sinsemellan, men att det inte finns dokumenterat.

Det ska framgå av dokumentationen vilken information som lämnats till barnet och vilka åsikter barnet har framfört. Om barnet inte har framfört sina åsikter i frågor som gäller honom eller henne ska det framgå.¹⁷ Åsikter från barn som har en funktionsnedsättning ska tillmätas samma betydelse som åsikter från andra barn. För att de funktionsnedsatta barnen ska kunna utöva denna rättighet ska handläggarna dels erbjuda stöd som är anpassat till funktionsnedsättning och ålder, dels ta hänsyn till eventuella kommunikativa eller kognitiva svårigheter. I de fall barnet inte har uttryckt sin åsikt själv ska skälen för detta framgå.

Handläggarna följer delegationsordningen

Av tillsynen framgår att handläggare följer delegationsordningen. De har i regel delegation på att fatta beslut i de flesta LSS-ärenden. Några undantag förekommer och dessa är framförallt insatser som innebär höga kostnader för kommunerna. Detta gäller främst boende med extern placering och/eller insatsen personlig assistans som omfattar mer än 10 eller 20 timmar/vecka. Då kan det vara enhetschef, verksamhetschef eller utskott i nämnden som har delegation att fatta beslut i ärendet. I några kommuner måste handläggaren vara anställd i upp till tre månader innan egna beslut får fattas. I några av de större kommunerna finns en uppdelning mellan LSS-handläggare som arbetar med ärenden som rör barn respektive vuxna, men i de allra flesta fall arbetar LSS-handläggare i de granskade kommunerna med ansökningar som rör både barn och vuxna.

Tidsbegränsade beslut kan innebära otrygghet för enskilda

Tillsynen visar att det är vanligt med tidsbegränsade beslut. I vissa kommuner finns det till och med politiska beslut om att *alla* beslut om insatser som fattas ska vara tidsbegränsade, även beslut om bostad med särskild service och daglig verksamhet.

IVO anser att tidsbegränsning av beslut kan skapa en osäkerhet för den enskilde. Beslut om tidsbegränsning ska ta sin utgångspunkt i en individuell bedömning. Att alltid tidsbegränsa beslut för insatser som är så avgörande för livskvaliteten som boende och daglig verksamhet kan inte anses vara förenligt med vare sig förvaltningslagen eller LSS. Det bidrar inte heller till att uppfylla LSS intentioner om verksamhet med god kvalitet. Beslut bör istället tas med hänsyn till den

¹⁷ 4 kap. 15-18 § § SOSFS 2014:5.

enskildes behov av trygghet och att insatsen ger en så normal livssituation som möjligt.¹⁸ Även JO har ifrågasatt en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas.¹⁹

Retroaktiva beslut efter att tidsbegränsade beslut upphört att gälla

I en tredjedel av kommunerna upptäckte IVO att det är relativt vanligt att LSS-handläggare tar beslut om fortsatt insats *efter* det att det tidigare tidsbegränsade beslutet upphört att gälla. I en kommun skedde exempelvis omprövning av ett beslut nästan nio månader efter att det tidsbegränsade beslutet hade upphört att gälla, men verkställigheten ändå fortsatt. I en annan kommun hade besluten i fem ärenden fattats från fem dagar upp till 12 månader i efterhand. Det är inte godtagbart att den enskilde får besked om fortsatta insatser efter att beslutet har upphört att gälla och inte heller att insatsen fortsätter utan giltigt beslut. Nämnden har ett ansvar att följa upp tidsbegränsade beslut och att i god tid innan det tidigare beslutet upphör att gälla fatta ett nytt beslut.²⁰

Rutiner för kommunikering och avslagsbeslut måste ses över

I närmare hälften av kommunerna behöver handlägningsprocessen vid kommunikering och avslag av en ansökan ses över. Dels har IVO funnit att beslut inte kommuniceras och/eller att det saknas uppgifter om när eller om synpunkter på kommunikering har inkommit. Dels framkommer att det i vissa ärenden har varit frågan om ett delavslag där nämnden inte fattat beslut på den del som inte beviljats. I flera av de granskade akterna framgår också att den enskilde sökt om en insats men beviljats en annan, utan att formella avslagsbeslut tagits för den sökta insatsen. Inte heller framgår det att den enskilde återtagit sin ansökan.

Av dokumentationen ska det framgå *om* och i så fall *när* och på vilket *sätt* beslutsunderlaget eller andra uppgifter har kommunicerats med den enskilde. Det ska också framgå vilka synpunkter som den enskilde har fört fram till nämnden vid kommunikeringen samt när och på vilket sätt synpunkterna kom nämnden tillhanda.²¹ För rättssäkerheten i handläggningen är det viktigt att en sökande får ett beslut om avslag vid de tillfällen som nämnden väljer att inte bifalla ansökan fullt ut. Detta för att ge den enskilde en möjlighet att överklaga den del som inte bifallits. Den enskilde ska också få information om hur man överklagar ett beslut. Av enkätsvaren framgår att 64 procent av de som har fått avslag på sin ansökan har fått information om möjligheten att överklaga beslutet. De respondenter som anger att de ”delvis” eller ”inte alls” fått denna information är 15 respektive 21 procent.

¹⁸ 7 § LSS.

¹⁹ JO 2003/04 s 324 ff.

²⁰ Se JO 2003/04 s. 324.

²¹ 5 kap. 12 § SOSFS 2014:5.

Vilka förutsättningar finns i verksamheten?

Av LSS²² framgår att verksamheten ska vara av god kvalitet. Detta innefattar bland annat att det ska finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service ska kunna ges. En del av IVO:s tillsyn handlade därför om hur kompetens- och personalsituationen ser ut för LSS-handläggarna. Av tillsynen framkommer att:

- ⊕ det finns behov av kompetensutveckling inom LSS-området
- ⊕ en tredjedel av kommunerna har eller har haft stor personalomsättning, vakanser eller svårt att rekrytera LSS-handläggare
- ⊕ personalbrist kan påverka kvaliteten i handläggningen, handläggningstider och LSS-handläggarnas tillgänglighet

Behov av kompetensutveckling inom LSS

Med några få undantag visar tillsynen att alla LSS-handläggare och chefer har relevant utbildning²³ för sina uppdrag inom LSS-området. Ett flertal handläggare har dessutom genomgått nationell högskoleutbildning för LSS-handläggare om 7.5 poäng. Det finns dock ett behov av kompetensutveckling och vidareutbildning. Detta gäller främst utbildning i frågor som rör barns rättigheter, handläggning, dokumentation och juridiska frågor. I några kommuner är det också tydligt att introduktionen av nyanställda måste förbättras.

I flera beslut påtalar IVO att behovet av kompetensutveckling måste ses över. Dels för att handläggarna ska ges möjlighet att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som behövs för att utföra arbetsuppgifterna, dels för att personalen ska ges möjlighet att följa kunskapsutvecklingen inom sakområdet funktionsnedsättning. I en kommun framkom exempelvis att både chefen och handläggaren ansåg att verksamheten behövde mer kunskap om funktionsnedsättningsområdet. Samtidigt saknades planering för kompetensutveckling.

I några fall måste introduktionen av nyanställda ses över. I en kommun framkom exempelvis att introduktionen av nyanställda i stort sett är upp till de nyanställda själva då de endast fick en lista på andra kommuner att kontakta för råd om ärendehantering.

Det framgår att cheferna många gånger uppmuntrar handläggarna att gå på föreläsningar och andra kortare utbildningar. Det kan dock vara svårt att få ihop arbetet med alltför mycket vidareutbildning. En chef säger exempelvis att hon

²² 6 § LSS

²³ De vanligaste utbildningarna är sociala omsorgsprogrammet, socionomutbildning eller beteendevetenskapliga program eller kurser på högskolenivå. I de flesta kommuner ställer man också krav på att de som anställs har socionomexamen eller likvärdig utbildning.

”försöker att vara generös, men att handläggarna måste klara att åka på utbildningar samtidigt som det vanliga arbetet ska genomföras.”

Personalbrist kan påverka kvaliteten i handläggningen

Bristande personalresurser kan innebära negativa konsekvenser för kvaliteten i myndighetsutövningen. Otillräckliga personalresurser kan exempelvis innebära långa handläggningstider, bristande uppföljning av insatser, bristfällig dokumentation och utebliven kompetensutveckling och/eller introduktion för nyanställda. Detta påverkar i sin tur enskilda som har behov av olika insatser.

Drygt en tredjedel av de granskade nämnderna har eller har haft stor omsättning av personal, vakanser eller svårt att rekrytera erfarna LSS-handläggare. Detta gäller såväl mindre som större kommuner. I flera fall var bristande personalresurser så allvarliga att IVO ställde krav på nämnden att detta måste åtgärdas. I dessa fall har inte handläggarna haft förutsättningar att fullgöra sina arbetsuppgifter, som t.ex. uppföljningar av beslut, pga. personalbrist. I en kommun beskrev exempelvis handläggarna arbetssituationen som rörig och pressad. Kommunen hade stor personalomsättning och introduktionen av vikarier tog mycket tid och kraft. Enkätsvaren från enskilda i samma kommun bekräftar handläggarnas uppfattning. De beskriver långa handläggningstider, byten av handläggare och en känsla av brist på kompetens och förståelse från handläggare.

I vissa kommuner har IVO bedömt att personalsituationen innebär en risk för rättsosäker myndighetsutövning gentemot enskilda. I dessa fall har IVO ställt krav på nämnden att säkerställa att det finns de resurser som behövs för att handläggarna dels ska kunna handlägga inkomna ansökningar på ett rättssäkert sätt, dels genomföra uppföljning av tidigare beviljade insatser.

Långa handläggningstider påverkar enskilda negativt

Drygt en tredjedel av kommunerna har ärenden där handläggningen inte har bedömts som skyndsam av IVO. Det finns inga regler som anger när ett beslut ska fattas, men enligt förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.²⁴ Det är av stor vikt för den enskildes situation och rättssäkerhet att handläggningen av ett ärende inte pågår under alltför lång tid. För den enskilde som får vänta i ovisshet under lång tid på ett beslut kan en lång handläggningstid dessutom innebära otrygghet och onödigt lidande.

Av tillsynen framgår att flera ärenden har tagit närmare ett år att handlägga, vilket är en utredningstid som inte är acceptabel. Att det i vissa kommuner förekommer långa handläggningstider bekräftas även av enkätsvaren. Sammanlagt anger 32 procent av respondenterna att det tog lång tid från att de gjorde en ansökan tills de fick det skriftliga beslutet. I en kommun, där LSS-handläggarna anger att de aldrig

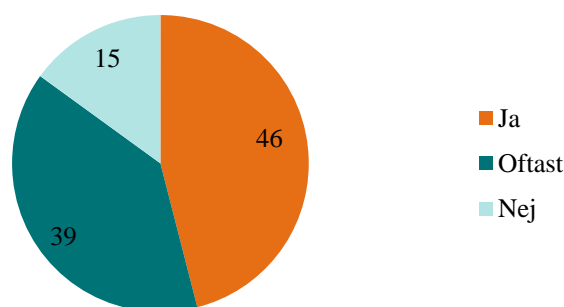
²⁴ Se 7§ Förvaltningslagen ta bort, räcker med FL

har varit fullbemannade, anger en respondent att den långa väntan på beslut innebar ”mycket oro”. I samma kommun uppmärksammades att det i ett fall tagit mer än ett halvt år innan handläggningen *påbörjats*. I intervjuer med ledning och personal i kommunen anges just otillräcklig personalstyrka som skäl till att mål för handläggningen inte nås. I beslutet till nämnden i kommunen konstaterar IVO att det inte är förenligt med vare sig förvaltningslagen²⁵ eller LSS att en enskild får vänta så länge innan handläggningen påbörjas

En annan konsekvens av bristande personalresurser och långa handläggningstider är att uppgifterna i utredningen kan bli inaktuella och/eller att den enskilda inte hinner få den insats som det fanns behov av. En respondent i en kommun säger att ”Behovet av ledsagare för året 2014 var överspelat när beslutet kom.”

Bristande personalresurser kan också påverka handläggarnas tillgänglighet. Av enkätsvaren framgår dock att en majoritet av respondenterna tycker att det är lätt eller oftast lätt att få kontakt med sin handläggare vid behov. Se diagrammet nedan.

Diagram 3: Tycker du att du vid behov kan få kontakt med din handläggare? Andel.



Källa: IVO

De som däremot inte tycker att de kan få kontakt med sin handläggare vid behov anger ofta att det är svårt att veta vem de ska fråga efter eller att det tar lång tid innan handläggarna återkommer när de har sökt dem. En respondent säger exempelvis att ”Handläggaren finns inte tillgänglig eller har slutat och det är tillfälliga vikarier.” En annan respondent anger att ”Det var lättare förr när de hade telefontid som var fasta tider. Nu är det en telefonsvarare där man ska lämna meddelande vilket inte är bra.”

Att arbeta ensam med LSS-ärenden kan vara svårt

I de minsta kommunerna arbetar handläggarna ofta ensamma med LSS-ärenden, vilket kan innebära vissa svårigheter. Handläggningsprocessen kan bli sårbar vid t.ex. en handläggares frånvaro. Det kan också vara svårt att få tillräcklig

²⁵ Se 7§ Förvaltningslagen och/eller 6 § LSS.

sakkunskap inom området om handläggaren även måste arbeta med andra ärenden i förvaltningen. Av tillsynen framgår att LSS-handläggare relativt ofta även arbetar med ärenden som rör äldreomsorg och socialpsykiatri.

I de fall där chefen inte har stor kunskap och/eller erfarenhet inom LSS-området och när handläggaren inte har kollegor att rådfråga kan det vara svårt att garantera enskilda en rätt och riktig handläggning. Detta kan kompliceras ytterligare om handläggaren är nyutexaminerad. Flera enhetschefer i mindre kommuner anger att det vid nyanställning är särskilt viktigt med tidigare erfarenhet inom LSS-området. Samtidigt kan det vara svårt att rekrytera handläggare med både rätt utbildning och tidigare erfarenhet till just mindre kommuner. En enhetschef säger exempelvis att *”Det är ett stort problem att få utbildade sökande till socialtjänsten och det har varit omsättning på tjänster. Ofta har det varit byte på tjänster på grund av personliga skäl som flytt och långa pendlingsresor.”*

Det finns dock vissa fördelar med en liten kommun och en mindre organisation. Handläggarna har nära till varandra och det går snabbt att få till möten. Även samverkan med individ- och familjeomsorgen (IFO) fungerar många gånger bra, trots att de i regel tillhör olika förvaltningar. Har handläggaren arbetat länge i kommunen kan också handlägningsprocessen vara smidigare eftersom det då finns en personkännedom om enskilda och deras funktionsnedsättning. Vissa ansökningar kan därför utredas per telefon.

Strategier för att kompensera för personal- och kompetensbrister

I kommunerna finns det olika strategier för hur LSS-verksamheterna organiseras för att uppnå sina mål i handläggningen. Detta gäller inte minst i de kommuner där personalomsättningen är stor, där handläggaren arbetar ensam med ärenden och/eller där det finns behov av erfarenhetsutbyte. Kortfattat har IVO sett följande strategier för att kompensera för personal- och/eller kompetensbrister:

- ta in personal/konsulter/chefer via bemanningsföretag
- gemensam organisation med andra kommuner inom LSS-området
- nätverk av handläggare i länet för utbyte av erfarenheter
- handläggare ges möjlighet till stöd och juridisk rådgivning från företag
- handlingsplaner för kompetensutveckling
- samverkan med barn- och vuxenhabiliteringen

Bilaga 1: Tillvägagångssätt

Denna rapport syftar till att belysa några av de iakttagelser som har framkommit av en tillsyn som rör myndighetsutövning inom LSS. Övergripande frågeställningar i rapporten är:

- ⊕ Får personer med en funktionsnedsättning sina ansökningar om insatser utredda och beslutade på ett rättssäkert sätt?
- ⊕ Hur uppfattar de som ansöker om insatser handlägningsprocessen?
- ⊕ Ger kommunens organisation goda förutsättningar för en rätt och riktig myndighetsutövning?
- ⊕ Tar LSS-handläggarna hänsyn till enskildas behov, önskemål och synpunkter i handläggningen?

Tillsynsmetod

Granskning av utredningar och beslut: Sammanlagt granskades 481 utredningar och beslut, varav 361 var bifall och 120 avslag/delavslag. Viktiga aspekter i granskningen var exempelvis grad av saklighet och relevans, om utredningen bedöms ge tillräckligt underlag för beslut, att den enskildes delaktighet framgår, att handläggarna i utredningen har tagit hänsyn till barns rättigheter, att behovet hos den enskilde framgår tydligt och att beslutet går att förstå utifrån utredning och motivering.

Enkäter till enskilda: För att fånga in de enskildas uppfattningar om socialtjänstens myndighetsutövning skickades en enkät till de som har ansökt om olika insatser i samma kommuner som tillsynen genomfördes. Enkäten skickades till både barn och vuxna som fått beslut om kontaktperson, avlösarservice, ledsagarservice eller korttidsvistelse under 2014 och 2015. Eftersom antalet beslut varierar mellan framförallt mindre och större kommuner skickades mellan 15-30 enkäter per kommun. En majoritet av de enskilda fick hjälp med att svara på enkäten.

I enkäten ställdes enbart frågor om socialtjänstens handläggning av deras ärenden, dvs. hur de uppfattade processen. Det var frågor som exempelvis vilken insats de ansökt om, om de var nöjda/missnöjda med sina beslut, om de fick den insats som de ansökt om, om det är lätt att göra en ansökan, om de tycker att handläggaren har förståelse och kunskap om vad deras funktionsnedsättning innebär och om de tycker att deras behov har beskrivits på ett rätt sätt.

Avgränsningar och källor

Tillsyn av socialtjänstens myndighetsutövning har skett under 2015. IVO har granskat beslut och utredningar från 2014 och 2015. IVO har i tillsynen fokuserat

på utredningsprocesser – vad som händer efter beslut, dvs. verkställigheten, är alltså inte inkluderad.

Inom LSS finns sammanlagt tio olika typer av insatser att söka för enskilda. De insatser som har granskats är dock ärenden som rör kontaktperson, avlösarservice, ledsagarservice och/eller korttidsvistelse.

Avdelning mitt har tillsynsansvar i 80 kommuner och granskningen omfattar 30 av dessa. I en kommun utreds LSS-ärenden inom såväl Barn- och utbildningsnämnden som inom vård- och omsorgsnämnden, vilket innebär att kommunen har fått två beslut av IVO. De kommuner som har granskats och där enkäter till enskilda har skickats är följande: Arboga, Arvika, Avesta, Bollnäs, Borlänge, Eda, Enköping, Eskilstuna, Falun, Fagersta, Filipstad, Flen, Gagnef, Gnesta, Gävle, Hallstahammar, Heby, Hofors, Hudiksvall, Håbo, Karlskoga, Karlstad, Köping, Leksand, Munkfors, Orsa, Oxelösund, Sala, Säffle och Uppsala.

De källor som ligger till grund för rapporten är sammanlagt 31 beslut, 491 granskade utredningar, intervjuer med ledning och personal samt 172 enkätsvar.

Analysmetod

Rapporten grundas på en innehållsanalys av tillsynsbeslut, intervjuer med ledning och personal samt enkäter till personer med en funktionsnedsättning och som har sökt tidigare nämnda insatser. I analysen av socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS ställs framförallt följande frågor till materialet:

- ⦿ vad är den främsta kritiken från IVO när det gäller socialtjänstens myndighetsutövning?
- ⦿ hur utreder socialtjänsten insatser gällande ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice och korttidsvistelse enligt 9 § 3-6 LSS?
- ⦿ hur ser LSS-handläggarnas organisation ut vad gäller delegationsordning, ansvarsområden, personalresurser och kompetens?
- ⦿ hur ser enskilda på handläggningsprocessen?

Bilaga 2: Sammanfattning av enkätsvar

I enkäten till enskilda som har ansökt om en eller flera insatser enligt LSS ställdes frågor och påståenden om kommunernas handlägningsprocess. Några svar har presenterats löpande i rapporten, andra visas endast här i bilagan. Sammanlagt skickades 481 enkäter till enskilda. Av dessa inkom 172 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens om 36 procent.

Tabell 1: Om enkäten är besvarad av den sökande själv eller legal företrädare/vårdnadshavare. Andel.

Besvarad av mig själv som fått beslutet	35 %
Besvarad av legal företrädare/vårdnadshavare	65 %

Tabell 2: Påståenden och frågor i enkäten till enskilda. Andel.

	Ja	Delvis	Nej	Vet inte
Jag är nöjd med det beslut jag fick	73		27	
Jag fick den insats jag ansökt om	74		26	
Tycker du att du vid behov kan få kontakt med din handläggare	46	39	15	
Tycker du att det är lätt att göra en ansökan? ²⁶	71		29	
Tycker du att din handläggare har uppfattat din ansökan rätt?	64	24	12	
Tycker du att din handläggare har kunskap om och förståelse för vad din funktionsnedsättning innebär?	51	24	18	7
Tycker du att handläggaren har lyssnat på dina synpunkter?	59	26	15	
Tycker du att dina behov har beskrivits på rätt sätt?	64	24	12	
Tog det lång tid från att du gjorde din ansökan tills att du fick det skriftliga beslutet?	32		68	
Tycker du att du faktiskt får det stöd som beslutet anger?	68	14	18	
Vid avslag, fick du information om hur beslutet kan överklagas?	64	15	21	

²⁶ Andelen som tycker att det är lätt att fylla i en ansökan kan vara missvisande. Detta eftersom enkätresultaten visar att 65 procent fick hjälp med att fylla i enkäten, vilket innebär att det kan vara god man eller vårdnadshavaren som har svarat på frågan.

Bilaga 3: Granskade ärenden åtgärdskrav

Tabell 3: Antal granskade ärenden (varav ärenden som rör barn) och om kommunen har fått åtgärdskrav gällande dokumentation, barns rättigheter och/eller rättssäkerhet i handläggningen.

Kommun	Antal granskade ärenden	varav ärenden som rör barn	Åtgärdskrav gällande dokumentation	Åtgärdskrav gällande barns rättigheter	Åtgärdskrav gällande rättssäkerhet
Arvika	15	8	Nej	Nej	Nej
Arboga	15	11	Ja	Ja	Ja
Avesta	15	3	Ja	Ja	Nej
Bollnäs	15	7	Nej	Nej	Nej
Borlänge	19	6	Nej	Nej	Nej
Eda	15	4	Ja	Nej	Ja
Enköping	15	6	Nej	Ja	Nej
Eskilstuna ²⁷	15	15	Nej	Nej	Nej
Eskilstuna ²⁸	14	1	Nej	Nej	Ja
Fagersta	12	7	Ja	Ja	Nej
Falun	16	0	Ja	Nej	Ja
Filipstad	16	5	Nej	Ja	Nej
Flen	15	4	Ja	Ja	Ja
Gagnef	12	5	Ja	Ja	Nej
Gnesta	11	2	Ja	Ja	Ja
Gävle	14	5	Ja	Nej	Nej
Hallstahammar	15	9	Ja	Ja	Nej
Heby	14	8	Ja	Ja	Nej
Hofors	12	9	Nej	Nej	Nej
Hudiksvall	15	6	Ja	Nej	Nej
Håbo	14	5	Ja	Ja	Ja
Karlskoga	20	11	Ja	Ja	Nej
Karlstad	20	9	Ja	Nej	Nej
Köping	15	6	Ja	Ja	Nej
Leksand	14	9	Ja	Ja	Nej
Munkfors	14	4	Ja	Ja	Nej
Orsa	15	7	Ja	Nej	Nej
Oxelösund	20	6	Nej	Nej	Nej
Sala	15	0	Ja	Nej	Nej
Säffle	15	6	Ja	Ja	Ja
Uppsala	29	14	Nej	Nej	Nej

Källa: IVO

²⁷ Barn- och utbildningsnämnden i Eskilstuna.

²⁸ Vård- och omsorgsnämnden i Eskilstuna.

Bilaga 4: Åtgärdskrav, barns rättigheter

Tabell 4: Antal ärenden i de kommuner som har fått krav på åtgärd av IVO gällande barns rättigheter i handläggningen. Antal och andel.

Kommun	Antal granskade ärenden	varav ärenden som rör barn	Andel ärenden där det <i>inte</i> framgår att barns rättigheter är tillgodosedda
Arboga	15	11	100 %
Avesta	15	3	100 %
Enköping	15	6	100 %
Fagersta	12	7	100 %
Filipstad	16	5	60 %
Flen	15	4	75 %
Gagnef	12	5	80 %
Gnesta	11	2	100 %
Hallstahammar	15	9	100 %
Heby	14	8	88 %
Håbo	14	5	60 %
Karlskoga	20	11	73 %
Köping	15	6	100 %
Leksand	14	9	78 %
Munkfors	14	4	100 %
Säffle	15	6	66 %
Totalt	247	101	86 %

Källa: IVO

Vad gör min LSS-handläggare?

Tillsyn av myndighetsutövning inom LSS och hur de som söker en insats uppfattar handlägningsprocessen

Artikelnr: IVO 2016-28

Utgiven www.ivo.se, juni 2016

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Box 45184, 104 30 Stockholm

Telefon: 010-788 50 00

registrator@ivo.se

www.ivo.se

