



R&

RiR 2026:6

LSS – ett kommunalt uppdrag under statens styrning och kontroll

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2026:6

ISBN 978-91-7086-745-3

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

Beslutad: 2025-02-17
Diarienummer: 2024/1179
RiR 2026:6

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

LSS – ett kommunalt uppdrag under statens styrning och kontroll

Riksrevisionen har granskat statens regelgivning, stöd och tillsyn gällande kommunernas myndighetsutövning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som gäller Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Socialstyrelsen och regeringen samt rekommendationer som gäller Socialstyrelsen och regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Karin Gavelin har varit föredragande. Revisionsdirektören Ulf Andersson och enhetschefen Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Karin Gavelin

För kännedom

Regeringskansliet; Socialdepartementet
Inspektionen för vård och omsorg, Socialstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	10
1.3 Utgångspunkt och bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	13
2 Bakgrund	15
2.1 Bakgrund till LSS	16
2.2 Ansvar för LSS delas av flera aktörer	20
3 Brister och problem i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS	23
3.1 IVO och JO har påvisat brister i kommuners handläggning av LSS-ärenden	23
3.2 Kommunerna tolkar och tillämpar LSS och rättspraxis olika	24
3.3 Kommunernas olika förutsättningar påverkar myndighetsutövningen	29
4 Socialstyrelsens regelgivning och kunskapsstöd	30
4.1 Problemen i kommunernas myndighetsutövning faller delvis utanför Socialstyrelsens mandat	30
4.2 Socialstyrelsen har regler och kunskapsstöd med relevans för myndighetsutövning enligt LSS	31
4.3 Kommunerna uppskattar Socialstyrelsens produkter, men har behov av mer rättsligt stöd inom LSS	34
4.4 Det finns utvecklingsbehov i Socialstyrelsens arbete	38
4.5 Brister i tillämpningen av LSS har uppmärksamrats i flera regeringsuppdrag	43
5 IVO:s tillsyn	45
5.1 IVO:s tillsyn av myndighetsutövning enligt LSS har minskat i omfattning	45
5.2 Det finns brister och utmaningar i delar av IVO:s tillsyn	49
5.3 IVO:s nuvarande arbetsmetoder innebär att vissa områden sällan prioriteras för tillsyn	51
5.4 Det finns ett förväntansgap mellan olika aktörers förväntningar på IVO:s tillsyn och IVO:s faktiska arbete och förutsättningar	54
5.5 Det finns en efterfrågan på mer tillsyn av kommunernas myndighetsutövning enligt LSS	56
6 Slutsatser och rekommendationer	57
6.1 Socialstyrelsen behöver göra mer för att möta kommunernas behov av stöd	58
6.2 IVO:s tillsyn kan bidra till ökad kvalitet i myndighetsutövningen	58
6.3 Efter drygt 30 år behöver LSS justeras och förtydligas	59
6.4 Rekommendationer	63
Referenslista	64
Bilaga 1. Metod	76
Bilaga 2. Utvecklingen av kommunala LSS-insatser	78

Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 3. Det finns problem i kommunernas tillämpning av LSS

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens regelgivning, stöd och tillsyn gällande kommunernas myndighetsutövning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).¹ Den övergripande slutsatsen är att statens arbete inte har varit effektivt. Regeringen bör ta initiativ till att justera och förtydliga vissa bestämmelser i LSS, i syfte att öka förutsättningarna för en mer enhetlig tillämpning som i större utsträckning tillgodoser enskildas behov av stöd. Socialstyrelsen behöver förbättra sina kunskapsstöd gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har under senare år genomfört begränsad tillsyn av området. Riksrevisionen bedömer att mer statlig tillsyn skulle bidra till att synliggöra brister i myndighetsutövningen och öka kunskapen om regelverkets krav.

Kommunernas tillämpning av LSS skiljer sig åt

LSS är en rättighetslag. Stödet som erbjuds enligt LSS är viktigt för många människor med funktionsnedsättningar och deras anhöriga. Kommunerna ansvarar för de flesta LSS-insatser och för att myndighetsutövningen enligt LSS håller god kvalitet. Men det finns utbredda problem med kommunernas arbete på området. Flera myndigheter har uppmärksammat att det är vanligt med brister i handläggningen av LSS-ärenden och att kommuner tolkar och tillämpar lagen olika. Följden är att människors tillgång till stöd enligt LSS delvis styrs av var de bor. En ojämlik tillgång till stöd strider mot lagstiftarens intentioner och riksdagens mål för funktionshinderspolitiken.

Det finns behov av justeringar och förtydliganden i LSS

Socialstyrelsen ansvarar för regelgivning, kunskapsutveckling och kunskapsförmedling gällande LSS. IVO ansvarar för tillsyn över all verksamhet inom LSS, inklusive myndighetsutövningen. Granskningen visar dock att problemen i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS inte kan lösas enbart genom insatser från Socialstyrelsen eller IVO. LSS och dess förarbeten är öppet formulerade, bland annat för att insatserna ska kunna anpassas till olika individers skilda behov. Men de öppna formuleringarna bidrar till att kommunerna tolkar och tillämpar lagen olika. Problemet förstärks av att vägledande rättspraxis² på området är begränsad och att kammarrättspraxis ibland pekar i olika riktning. Det innebär att olika kommuner i vissa fall kan göra skilda bedömningar i likartade ärenden, utan att det går att säga att någon av dem gör formellt fel. Det finns också indikationer på att kommuner ibland drar för långtgående slutsatser av domar från högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och kammarrätterna.

¹ Granskningen berör statens regelgivning, stöd och tillsyn gällande de LSS-insatser som kommunerna ansvarar för, men insatsen personlig assistans har inte varit i fokus för granskningen.

² Vägledande rättspraxis avser här domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

Tillgången till vissa LSS-insatser har minskat under senare år, trots att behoven kvarstår. Utvecklingen av tillgången till insatser skiljer sig åt mellan grupper och ålderskategorier. Målgrupperna för LSS har också förändrats under de dryga 30 år som lagen funnits, och samhällsutvecklingen har delvis förändrat förutsättningarna för tillämpningen. Därtill innebär den nya socialtjänstlagen (2025:400) viktiga förändringar i socialtjänstens arbete, som även har betydelse för LSS-området. Riksrevisionens bedömning är att det bör göras justeringar och förtydliganden av LSS i syfte att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning i kommunerna. En justering av LSS skulle även ge tillfälle att uppmärksamma enskildas tillgång till stöd, mot bakgrund av att såväl riksdag och regering som andra aktörer har konstaterat att personer med funktionsnedsättning inte alltid får det stöd de behöver.

Granskningen synliggör några bestämmelser i LSS där behovet av justeringar och förtydliganden är särskilt stort. Här ingår insatserna bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna, ledsagarservice, biträde av kontaktperson respektive daglig verksamhet. Även personkretsbestämmelsen behöver ses över, bland annat på grund av att kommuner och andra aktörer rapporterar problem i tillämpningen av bestämmelsen.

Socialstyrelsen behöver utveckla stödet till kommunerna

Socialstyrelsen har föreskrifter, allmänna råd och kunskapsstöd med relevans för myndighetsutövningen enligt LSS. Men granskningen visar att Socialstyrelsen kan göra mer för att möta kommunernas behov av stöd på området. Till exempel har Socialstyrelsen identifierat behov av reglering och kunskapsstöd gällande LSS som myndigheten inte har tillgodosett, eller där arbetet har blivit försenat. Det gäller den planerade revideringen av två föreskrifter och allmänna råd för LSS-boenden samt en planerad handbok för handläggning av LSS-ärenden för vuxna. Granskningen visar också att Socialstyrelsen kan ge kommunerna mer stöd i att tolka gällande rätt enligt LSS.

IVO:s tillsyn kan bidra till ökad rättssäkerhet

IVO ansvarar för tillsyn över all verksamhet inom LSS, inklusive kommunernas myndighetsutövning. IVO har under senare år genomfört allt mindre tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS, eftersom andra tillsynsområden har prioriterats i myndighetens riskanalyser. Granskningen pekar på att mer statlig tillsyn av kommunernas myndighetsutövning enligt LSS skulle bidra till att brister upptäcks och åtgärdas, samt till ökad kännedom om kommunernas skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen (2017:900). I förlängningen skulle det kunna leda till ökad rättslig kvalitet och ökad rättssäkerhet i myndighetsutövningen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen och Socialstyrelsen.

Till regeringen

- Ta initiativ till en justering och förtydligande av vissa bestämmelser i LSS, för att skapa förutsättningar för större likvärdighet och bättre kvalitet i kommunernas myndighetsutövning samt för att säkerställa ett ändamålsenligt stöd.

Till Socialstyrelsen

- Förbättra stödet till kommunernas myndighetsutövning enligt LSS, exempelvis genom att ta fram den planerade handboken för handläggning av vuxenärenden enligt LSS. Ge även kommunerna stöd i att tolka gällande rätt inom LSS.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Flera aktörer, däribland Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Socialstyrelsen, Justitieombudsmannen (JO) och FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, har på senare år uppmärksammat brister och problem i kommuners myndighetsutövning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).³ De påvisade problemen handlar delvis om att det finns brister i vissa kommuners handläggning av LSS-ärenden, bland annat långa handläggningstider, bristfälliga utredningar och otillräcklig dokumentation eller delaktighet.⁴ Bristerna innebär att kommunerna inte lever upp till regelverkets krav på handläggningen.⁵ För personer i behov av stöd kan brister i handläggningen innebära att de får vänta på insatser eller att stödet uteblir eller inte blir ändamålsenligt. Ett annat problem i myndighetsutövningen är att kommunerna tolkar och tillämpar LSS olika, med följden att tillgången till stöd för personer med funktionsnedsättning skiljer sig åt beroende på var i landet de bor.⁶ En ojämlik tillgång till stöd strider mot lagstiftarens intentioner och riksdagens mål för funktionshinderspolitiken.⁷ Problemen är uttryck för bristande rättslig kvalitet⁸ och bristande rättssäkerhet.⁹ En fördjupad beskrivning av problemen i kommunernas myndighetsutövning presenteras översiktligt i kapitel 3 och mer utförligt i bilaga 3.

År 2024 uppgick kommunernas kostnader för LSS-insatser till 75,7 miljarder kronor. Utvecklingen av tillgången till LSS-insatser har skiftat över tid. Sett över en längre tidsperiod har både det totala antalet LSS-insatser och andelen invånare som får insatser ökat. Det beror bland annat på att det har skett en ökning av vissa diagnoser och att antalet personer som får insatsen daglig verksamhet har ökat. Samtidigt har vissa insatser minskat i omfattning sedan slutet av 00-talet. Tillgången till insatser skiljer sig åt mellan olika grupper inom personkretsen¹⁰ för LSS samt mellan åldersgrupper, och vissa grupper har fått sämre tillgång till stöd.¹¹

³ För källhänvisningar, se nedan samt kapitel 3.

⁴ Se exempelvis IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016; IVO, *Vad gör min LSS-handläggare?*, 2016; JO, beslut 2025-02-13, dnr 5244–20232.

⁵ Kommunernas handläggning av LSS-ärenden regleras bland annat i förvaltningslagen (2017:900) (FL); 21 a–21 d §§ LSS; samt i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

⁶ Se exempelvis Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 44–49; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2024*, 2024, s. 8, 128–129; UN CRPD, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden*, 2024, s. 2–3, 10–11, 13–14. Se vidare bilaga 3.

⁷ Se avsnitt 1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrunder.

⁸ Se avsnitt 1.2.1 Avgränsningar.

⁹ Det finns flera betydelser av begreppet rättssäkerhet och det saknas en entydig definition. I rapporten används begreppet med meningen att rättssäkerhet råder när man kan lita på att myndigheter styrs av rättsregler och tillämpar dem på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt. Se Axberger, 2010.

¹⁰ Se textruta i kapitel 2.

¹¹ Se bilaga 2.

Problemen i kommunernas myndighetsutövning och den ojämlika tillgången till LSS-insatser kan indikera att statens insatser på området är otillräckliga. Socialstyrelsen ansvarar för regelgivning, kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom LSS.¹² IVO ansvarar för tillsyn över all verksamhet inom LSS, inklusive myndighetsutövningen.¹³ Regeringen har det övergripande ansvaret för LSS.

1.1.1 Brister i myndighetsutövningen får konsekvenser för personer i behov av stöd och deras anhöriga

LSS är en rättighetslagstiftning som syftar till att ge personer med funktionsnedsättning goda levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. De ovan beskrivna problemen i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS pekar på att det är svårt för vissa grupper att få ett ändamålsenligt stöd genom LSS i dag, vilket också har uppmärksammats av riksdagen och regeringen.¹⁴ När personer som omfattas av LSS inte får de insatser de har behov av, kan det få betydande konsekvenser både för de enskilda individerna och för deras anhöriga. Det kan innebära att personer i behov av stöd inte får tillgång till sociala kontakter och fritidsaktiviteter, eller att de på andra sätt begränsas i möjligheten att leva ett självständigt liv. Socialstyrelsen har uppmärksammat att de LSS-insatser som har minskat i omfattning under senare år, som kontaktperson och ledsagarservice¹⁵, är just de insatser som möjliggör enskildas delaktighet i samhällslivet, vilket är ett centralt mål i både lagstiftningen och funktionshinderspolitiken.¹⁶ Därtill kan begränsad tillgång till insatser betyda att personer som med rätt stöd skulle kunna studera, arbeta och ta hand om hushåll och familj, får svårt att klara detta. När kommunernas tillämpning skiljer sig åt kan det också påverka möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar att flytta till annan ort och därigenom begränsa deras möjligheter att exempelvis studera eller byta jobb.¹⁷ Detta kan i sin tur leda till andra samhällsekonomiska konsekvenser i form av utebliven inkomst och ökade kostnader för sjukvård och sjukskrivning.

När stöd enligt LSS uteblir eller inte är ändamålsenligt kan även anhörigas möjlighet att arbeta eller studera påverkas och de kan få svårt att klara av sina övriga omsorgsåtaganden. Ett alltför omfattande omsorgsansvar kan också leda till isolering,

¹² 1, 2, 4 och 7 §§ förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹³ SOU 2024:25, s. 79; jfr. prop. 2008/09:160 s. 111.

¹⁴ Bet. 2023/24:SoU13, s. 41; dir. 2016:40, s. 4–6, 19–20; prop. 2025/26:1 UO9, s. 175.

¹⁵ Se bilaga 2.

¹⁶ Se 5 och 7 §§ LSS; bet. 2017/18:SoU5; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 8, 125–126.

¹⁷ Enligt våra intervjuer förekommer det till exempel att individer tvingas tacka nej till jobb eller studier eftersom den nya kommunen inte beviljar det stöd de behöver för att livet ska fungera. Likaså sägs det förekomma att enskilda och familjer väljer att flytta till kommuner där de kan få ett bättre stöd enligt LSS. Se intervjuer med kommunföreträdare (LSS-handläggare) 2025-05-16; sakkunnig 2025-06-04; Vårdföretagarna 2025-10-22. Se vidare exempelvis Herold, 2024; Socialstyrelsen, 2023c, s. 53–54; Strahlemo, 2021.

ohälsa och i vissa fall sjukskrivning för de anhöriga själva.¹⁸ Vidare kan ett bristande stöd till personer med funktionsnedsättning få konsekvenser för jämställdhet och för barns rättigheter.¹⁹ Enligt barnkonventionen ingår i samhällets ansvar att stötta föräldrar till barn med sjukdomar eller funktionsnedsättningar.²⁰

Därmed kan brister och problem i myndighetsutövningen enligt LSS i förlängningen påverka andra politiska mål, exempelvis kopplade till psykisk ohälsa, ofrivillig ensamhet, barns rättigheter och jämställdhet.²¹ Sådana brister kan också bidra till ökade kostnader i andra samhällssektorer, däribland vården, socialtjänsten och skolan, samt till minskade skatteintäkter.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga lyder:

Är statens regelgivning, stöd och tillsyn gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS effektiva?

Den övergripande frågan besvaras med hjälp av två delfrågor:

- Är Socialstyrelsens regelgivning och kunskapsstöd gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS effektiva?
- Är IVO:s tillsyn av kommunernas myndighetsutövning enligt LSS effektiv?

Med effektivt avses att statens arbete bidrar till att intentionerna med lagen infrias.

¹⁸ Ekman m.fl., *Kostnadsanalys av anhörigomsorg: Uppskattningar från en nationell undersökning i Sverige*, 2022; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2024*, 2024, s. 129; Socialstyrelsen, *Anhöriga som ger omsorg till närstående. Fördjupad studie av omfattning och konsekvenser*, 2014, s. 20–26; Socialstyrelsen, *Anhöriga som vårdar eller stödjer någon de står nära. Underlag till en nationell strategi*, 2021, s. 35–50, 56–65; Payoff, *Utvärdering Riksförbundet FUB – Samhällsekonomisk analys av beviljade insatser för grupp 1 i LSS personkrets*, 2024.

¹⁹ Studier pekar på att kvinnor som är anhöriga till personer med funktionsnedsättning påverkas mer negativt av att ge anhörigomsorg än män i motsvarande situation, avseende både ekonomi och hälsopåverkan. Barns mående och utveckling kan påverkas negativt och långsiktigt om de själva eller föräldrarna inte får det stöd de behöver, eller om föräldrarnas omsorg om en familjemedlem blir så omfattande att det påverkar föräldrarollen och familjens ekonomi negativt. Se exempelvis prop. 2025/26:60, s. 39–41; Socialstyrelsen, 2014, s. 26–28; Socialstyrelsen, 2021a, s. 39–42, 45–47, 61–63, 92; Socialstyrelsen, 2023c, s. 55–56.

²⁰ Barnkonventionens artikel 18 samt 23, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

²¹ Exempelvis Folkhälsomyndigheten, *Tillsammans för god gemenskap i hela befolkningen. En nationell strategi mot ensamhet*, 2025; lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter; prop. 2025/26:1 UO 13, s. 49; Socialdepartementet, *Nationell anhörigstrategi – inom hälso- och sjukvård och omsorg*, 2022; skr. 2024/25:77.

1.2.1 Avgränsningar

Granskningen omfattar de delar av statens regelgivning, stöd och tillsyn som syftar till att säkerställa god rättslig kvalitet i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS. Med myndighetsutövning avses kommunernas handläggning och beslut i LSS-ärenden, samt kommunernas uppföljning av besluten. Granskningen omfattar alltså inte statliga insatser för att påverka eller granska verkställigheten av besluten eller kvaliteten i de utförda insatserna. Med god rättslig kvalitet hos kommunerna menas att beslut som fattas handläggs och följs upp på ett korrekt sätt, samt att de är materiellt korrekta²² – det vill säga förenliga med gällande rätt.

Granskningen omfattar Socialstyrelsens och IVO:s arbete gällande kommuners myndighetsutövning enligt LSS. Regeringen ingår i granskningen eftersom Socialstyrelsen och IVO är myndigheter under regeringen och eftersom regeringen har det övergripande ansvaret för LSS.

Riksrevisionen granskar statlig verksamhet. De delar av rapporten som rör kommunernas arbete syftar till att ge underlag till granskningen av den statliga styrningen och tillsynen. Vi har inte fördjupat oss i kommunernas tillämpning av personlig assistans, eftersom det pågår ett arbete med att utreda förutsättningarna för staten att ta över huvudmannaskapet för insatsen.²³ Insatsen rådgivning och annat personligt stöd ligger under regionernas ansvar och omfattas därför inte av granskningen. LSS-utjämningen omfattas inte av granskningen.

1.3 Utgångspunkt och bedömningsgrunder

Utgångspunkt för granskningen är kraven i LSS och det nationella målet för funktionshinderspolitiken. I LSS står bland annat att personer som omfattas av lagen ska tillförsäkras goda levnadsvillkor genom insatser som ska vara varaktiga och samordnade. Insatserna ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.²⁴

Målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund.²⁵

För att bedöma statens regelgivning, stöd och tillsyn gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS använder vi bedömningsgrunder. Dessa anger hur verksamheten bör fungera, vilket i granskningen sätts i relation till hur verksamheten faktiskt fungerar.

²² ESV, *Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar*, 2022, s. 15.

²³ Se "Uppdrag att undersöka förutsättningarna för att ta över huvudmannaskapet för personlig assistans i sin helhet", i regeringsbeslut S2025/00583, S2025/01181, samt SOU 2023:9.

²⁴ 7 § LSS.

²⁵ Prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86.

1.3.1 Bedömningsgrunder för Socialstyrelsen

Bedömningsgrunderna för delfråga ett utgår från Socialstyrelsens instruktion, LSS samt förordningen om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Socialstyrelsens regelgivning består av föreskrifter och allmänna råd.²⁶ Dessa ska vara tydliga, proportionerliga och uppdaterade. Beredning av nya eller reviderade föreskrifter och allmänna råd ska omfatta konsekvensutredningar och ska som regel göras i samverkan med berörda aktörer.²⁷ Kunskapsstyrning²⁸ inom socialtjänsten och LSS-verksamhet ska bidra till att målen med lagstiftningen uppfylls samt utgöra ett stöd för kommuner och olika professioner som ansvarar för att brukare ges insatser av god kvalitet. Styrningen och stödet ska vara samordnat, effektivt och anpassat till de behov olika professioner och huvudmän har. Patienters och brukares synpunkter och erfarenheter ska beaktas i arbetet.²⁹

Mot denna bakgrund använder vi följande bedömningsgrunder för att bedöma om Socialstyrelsen har utformat stödet och regelgivningen gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS på ett effektivt sätt:

- Socialstyrelsens regelgivning och kunskapsstöd ska vara utformade för att främja regelefterlevnad samt för att åtgärda identifierade brister i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS.
- Socialstyrelsen ska kvalitetssäkra regelgivningen och kunskapsstödet gällande LSS, samt följa upp att regelgivningen och stödet når tänkta målgrupper och fyller avsedda syften.

1.3.2 Bedömningsgrunder för IVO

Bedömningsgrunderna för delfråga två utgår från IVO:s instruktion, LSS samt regeringens skrivelse om en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

Syftet med IVO:s tillsyn är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Ett patient- och brukarperspektiv ska genomsyra tillsynen. IVO:s verksamhet ska bedrivas strategiskt och effektivt samt på ett enhetligt sätt inom landet. Tillsynen ska planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte annat följer

²⁶ Föreskrifter är rättsligt bindande och styr enskildas och myndigheters handlande. Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av ett regelverk, som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.

²⁷ Statsrådsberedningen, *Myndigheternas föreskrifter*, 2025, s. 10–13; 1 § Författningssamlingsförordningen (1976:725); 3 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

²⁸ Begreppet *kunskapsstyrning* används i första hand för att beskriva icke-bindande kunskapsstöd och bindande föreskrifter som rör de metoder som används i *utförandet* av bland annat LSS. Enligt 2 § förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS-verksamhet är syftet med den statliga kunskapsstyrningen att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

²⁹ 1, 2, 8 §§ förordningen om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen. Tillsynen ska även innefatta kontroll av hur verksamheterna fullgör sin skyldighet att bedriva egenkontroll.³⁰ I 26 a § LSS regleras ett antal specifika tillsynsuppgifter för IVO (se vidare nedan).

Enligt regeringen ska tillsyn bidra till att stärka efterlevnaden av gällande regelverk och upprätthålla grundläggande värden i samhället som rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.³¹ När en brist konstateras vid tillsynen behöver tillsynsmyndigheten ha möjlighet till någon form av ingripande, som ska vara effektivt och tydligt. Ett sådant ingripande har inte enbart ett bestraffande syfte, utan ska även ha en framtidsytande funktion och tillse att regler följs i framtiden.³²

Mot denna bakgrund använder vi följande bedömningsgrunder för att bedöma om IVO har utformat och genomfört sitt uppdrag att utöva tillsyn av kommuners myndighetsutövning enligt LSS på ett effektivt sätt:

- IVO ska inom ramen för sin tillsyn av kommunernas myndighetsutövning enligt LSS
 - granska att verksamheten enligt LSS uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter³³
 - lämna råd och ge vägledning
 - kontrollera att brister och missförhållanden avhjälpas
 - förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen
 - informera och ge råd till allmänheten.³⁴

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Karin Gavelin (projektledare) och Ulf Andersson. En referensperson, Monica Larsson, universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds universitet, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet), IVO och Socialstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.4.1 Metod

För att besvara granskningens frågor har vi bland annat genomfört intervjuer, dokumentstudier och genomgång av relevant forskning och offentligt tryck.

³⁰ Se 1 och 2 §§ förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg. För definition av egenkontroll, se avsnitt 2.2.1.

³¹ Skr. 2009/10:79, s. 5. Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen, se bet. 2009/10:FiU12; rskr. 2009/10:210.

³² Skr. 2009/10:79, s. 42.

³³ 26 § LSS.

³⁴ 26 a § LSS.

I syfte att få en bild av myndigheternas arbetsmetoder och utmaningar samt deras kunskap om kommunernas myndighetsutövning enligt LSS har vi intervjuat företrädare för Socialstyrelsen och IVO. Vi har gått igenom myndigheternas interna processer samt ett urval av IVO:s tillsynsbeslut. Vi har också skickat skriftliga frågor till myndigheterna och till Regeringskansliet.

I syfte att förstå vad problemen i kommunernas myndighetsutövning beror på samt få en bild av den statliga styrningens ändamålsenlighet och utvecklingsbehov, har vi intervjuat företrädare för kommunsektorn: politiker, chefer och LSS-handläggare, samt företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

För att få ytterligare perspektiv på granskningens frågeställningar har vi genomfört möten och intervjuer med funktionsrättsorganisationer, myndigheter, forskare och andra sakkunniga. Vi har även skickat skriftliga frågor till funktionsrättsorganisationer. Vi har också gått igenom frågor om LSS som kommuner har skickat till Norstedts Juridiks rättsliga tjänst "JUNO för kommuner" samt kommuners frågor om LSS till Socialstyrelsens upplysningstjänst. Resultaten av dessa aktiviteter presenteras översiktligt i kapitel 3 och mer utförligt i bilaga 3.

För en närmare beskrivning av metoder och material, se bilaga 1.

2 Bakgrund

I detta kapitel ger vi en översiktlig bakgrund till LSS samt en översikt av statens ansvar gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS.

LSS är en rättighetslag för personer med svåra funktionsnedsättningar

LSS är en rättighetslagstiftning som syftar till att ge personer med svåra funktionsnedsättning goda levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Det finns tio LSS-insatser, varav de flesta ligger under kommunernas ansvar. Staten styr området genom lagar och förordningar samt genom myndigheternas regelgivning, kunskapsstöd och tillsyn.

Personkretsen i LSS omfattar tre grupper:

- *Personkrets 1* består av personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- *Personkrets 2* består av personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- *Personkrets 3* består av personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.³⁵

De tio LSS-insatserna är: rådgivning och annat personligt stöd, personlig assistans, ledsagarservice, biträde av kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidstillsyn för skolgång över tolv år, boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn eller ungdom, bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad, daglig verksamhet.³⁶ Insatserna utförs av kommunala eller regionala verksamheter eller av privata utförare.

En rättighetslag har särskilda egenskaper

Ett kännetecken för rättighetslagar är att de garanterar dem som omfattas av lagen vissa individuella rättigheter. Rättigheterna är utkrävbara, vilket innebär att beslut som fattas enligt rättighetslagen kan överklagas till en förvaltningsdomstol, som då kan fatta ett nytt beslut i ärendet. Individens möjlighet att utkräva sin rätt påverkas av graden av precision i rättighetslagstiftningen. En precisering av den enskildes rätt, exempelvis avseende när en insats ska beviljas och hur den ska utformas, minskar handlingsutrymmet i myndighetsutövningen och stärker därmed den enskildes rättigheter.³⁷

³⁵ Se 1 § LSS.

³⁶ Se 9 § LSS.

³⁷ SOU 2004:118, s. 94; SOU 2004:103, s. 83–84. Här förutsätts att den enskilde omfattas av den rättighet som preciseringen definierar. En precisering kan även utesluta grupper från rättigheten.

LSS är en pluslag

LSS betecknas som en pluslag. Det innebär att LSS innehåller bestämmelser om särskilt stöd och särskild service till personer som ingår i lagens personkrets *utöver* vad de har rätt till enligt andra lagar, utan att rättigheterna enligt de andra lagarna inskränks.³⁸

Andra lagar som ger rättigheter till eller reglerar verksamhet för personer med funktionsnedsättning är till exempel socialförsäkringsbalken (2010:110), socialtjänstlagen (2025:400) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

2.1 Bakgrund till LSS

2.1.1 LSS föddes ur ett missnöje med befintliga insatser för personer med svåra funktionsnedsättningar

LSS trädde i kraft 1994 och utgjorde tillsammans med lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS)³⁹ viktiga delar av det som kom att benämnas handikappreformen. LSS ersatte tidigare gällande lagar på området, däribland omsorgslagen⁴⁰ som gav personer med intellektuell funktionsnedsättning rätt till särskilda insatser.⁴¹ Flera av de insatser som i dag finns inom ramen för LSS fanns redan i omsorgslagen, men några tillkom med införandet av LSS, däribland personlig assistans. Även målgrupperna för den gamla omsorgslagen återfinns i LSS, men målgruppen vidgades för att också omfatta det som benämns personkrets 3: personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som orsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.

Regeringen motiverade utformningen av LSS som en rättighetslag för en avgränsad målgrupp bland annat genom att framhålla att personer som har omfattande funktionsnedsättningar har svårt att utan särskilt stöd hävda sina intressen mot offentliga organ. 1989 års handikapputredning hade konstaterat att socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser inte räckte till för att ge personer med svåra funktionsnedsättningar levnadsförhållanden som var jämförbara med andra människors. Många saknade egen bostad och saknade möjligheter till arbete eller annan daglig sysselsättning. Stödet till familjer med barn med funktionsnedsättningar var i många fall inte tillfredsställande. Därtill fanns stora variationer i kommunernas förutsättningar och ambitionsnivå gällande stödet till personer med funktionsnedsättning, vilket skapade skillnader i tillgång och kvalitet. Regeringen konstaterade att kombinationen av ramlagstiftning och decentralisering av besluts- och ansvarsfunktioner till kommunal nivå gjorde det svårare för personer

³⁸ Prop. 1992/93:159, s. 45.

³⁹ LASS upphävdes 2010 och den statliga assistansersättningen har sedan dess reglerats i socialförsäkringsbalken (SFB).

⁴⁰ Lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen).

⁴¹ LSS ersatte även lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade m.fl. (elevhemslagen).

med svåra funktionsnedsättningar att hävda sina behov, vilket motiverade en särskild rättighetslagstiftning för dessa personer.⁴²

Det fanns ett motstånd bland kommunerna mot införandet av LSS

Vid remissbehandlingen av handikapputredningens huvudbetänkande⁴³ var remissinstanserna oeniga i frågan om att införa LSS. Endast en tredjedel av kommunerna var positiva till en särskild rättighetslag. Svenska Kommunförbundet ansåg att förslaget om den nya lagen inte var förenligt med det kommunala självstyret⁴⁴; en invändning som delar av kommunsektorn har upprepat vid senare tillfällen.⁴⁵ Både Svenska Kommunförbundet och ett stort antal kommuner och landsting framhöll också att staten måste garantera finansiering av de merkostnader som skulle följa av reformen.⁴⁶ År 2004 infördes ett nationellt kostnadsutjämningsystem för LSS, för att inte enskilda kommuner skulle drabbas av höga kostnader till följd av LSS-insatserna.⁴⁷ LSS-utjämnningen har därefter justerats i syfte att uppnå bättre träffsäkerhet.⁴⁸

2.1.2 LSS har inneburit en förbättrad livssituation för många

LSS har lett till en förbättrad livssituation för många personer med funktionsnedsättning och har beskrivits som en frihetsreform, inte minst på grund av införandet av personlig assistans.⁴⁹ Många individer har genom lagen fått tillgång till eget boende och sysselsättning och ett mer aktivt deltagande i fritidsaktiviteter och sociala sammanhang. För anhöriga till personer med funktionsnedsättning kan stöd enligt LSS innebära bättre möjligheter att arbeta eller studera, ta hand om sig själva och andra relationer samt ha en fritid. Som nämnts har dock flera aktörer, däribland riksdagen och regeringen, över tid uppmärksammat problem i tillämpningen av LSS som bidragit till att personer med funktionsnedsättning inte får det stöd de behöver.⁵⁰

⁴² Prop. 1992/93:159, s. 42–44, 49.

⁴³ SOU 1991:46.

⁴⁴ Prop. 1992/93:159, s. 46.

⁴⁵ SOU 2008: 77, särskilt yttrande av företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, s. 745–747. Se vidare bilaga 3, avsnitt 3.3.

⁴⁶ Prop. 1992/93:159, s. 158.

⁴⁷ Prop. 2002/03:151.

⁴⁸ Prop. 2007/08:88.

⁴⁹ Se exempelvis dir 2016:40, s. 2; prop. 2024/25:1 UO9, s. 175; Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Delredovisning av regeringsuppdrag*, 2015, s. 64.

⁵⁰ Bet. 2023/24:SoU13, s. 41; dir. 2016:40, s. 4–6, 19–20; prop. 2025/26:1 UO9, s. 175; Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 44–49.; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2024*, 2024, s. 7–8, 128–129; UN CRPD, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden*, 2024, s. 2–3, 10–11, 13–14.

2.1.3 Olika utredningar har föreslagit förändringar i LSS, och vissa lagändringar har genomförts

Sedan LSS tillkomst har flera offentliga utredningar och myndighetsuppdrag genererat kunskap eller förslag till lagändringar på området.⁵¹ Flera lagändringar har genomförts⁵², främst gällande personlig assistans, som även regleras genom socialförsäkringsbalken.⁵³

Nya lagändringar och pågående arbeten

Den 20 november 2025 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen som bland annat innehåller ett förslag om en förändring av LSS-insatsen avlösarservice i hemmet. Förändringen innebär att insatsen inte längre behöver utföras i hemmet, i syfte att erbjuda en mer flexibel avlösning till anhöriga till personer med funktionsnedsättning. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.⁵⁴

Som nämnts pågår ett arbete med att utreda förutsättningarna för staten att ta över huvudmannaskapet för personlig assistans. I budgetpropositionen för 2026 anger regeringen att man avser introducera åtgärder med denna målsättning.⁵⁵

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att ta fram förslag på åtgärder mot välfärdsbrott och för ökad förutsebarhet inom personlig assistans. Ett deluppdrag är att föreslå en särskild inspektion för verksamhet som bedrivs enligt LSS, samt föreslå hur en sådan inspektion ska kunna inrättas inom IVO. Ett annat deluppdrag är att analysera enskildas behov av utökade möjligheter till juridiskt stöd eller rådgivning gällande LSS och assistansersättning, samt lämna förslag på hur inspektionen ska kunna erbjuda stödet. Uppdraget ska redovisas senast den 8 januari 2027.⁵⁶

Socialstyrelsen föreslog 2023 att regeringen bör utreda förutsättningarna för att reglera insatsen ledsagning enligt LSS och socialtjänstlagen i en särskild lag. Bakgrunden var att Socialstyrelsen bedömt att det finns en risk att personer med funktionsnedsättning med behov av ledsagning inte får adekvat stöd.⁵⁷ År 2024 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen med uppmaningen att se över förutsättningarna för att reglera insatsen ledsagning i en särskild lag.⁵⁸ Frågan bereds i Regeringskansliet.⁵⁹

⁵¹ Till exempel Assistansutredningen, se SOU 1995:126; LSS-kommittén, se SOU 2008:77; LSS-utredningen, se SOU 2018:88.

⁵² Se till exempel prop. 1995/96:146, bet. 1995/96:SoU15, rskr. 1995/96:262; prop. 1996/97:146, bet. 1997/98:SoU4, rskr. 1997/98:5; prop. 2000/01:5, bet. 2000/01:SoU3; rskr. 2000/01:23; prop. 2002/03:151, bet. 2003/04:FiU9, rskr. 2003/04:40; prop. 2003/04:100, bet. 2003/04:FiU21, rskr. 2003/04:273; prop. 2021/22:214, bet. 2021/22:SoU34, rskr. 2021/22:416 och prop. 2021/22:244, bet. 2021/22:SoU35, rskr. 2021/22:428.

⁵³ Se 51 kap. SFB. Fram till 2010 reglerades den statliga assistansersättningen genom LASS.

⁵⁴ Prop. 2025/26:60, s. 39–41 och 47–48.

⁵⁵ Prop. 2025/26:1 UO 9, s. 183; Regeringsbeslut S2025/00583, S2025/01181; SOU 2023:9.

⁵⁶ Dir. 2025:40, s. 13–16.

⁵⁷ Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 68–69.

⁵⁸ Bet. 2023/24:SoU13 punkt 6; rskr. 2023/24:256.

⁵⁹ *Reglering av insatsen ledsagning i en särskild lag*. Svar på skriftlig fråga 2024/25:84 besvarad av statsrådet Camilla Waltersson Grönvall (M); uppgift från Socialdepartementet (möte) 2025-10-24.

År 2024 föreslog Utjämningskommittén en ny modell för LSS-utjämning, bland annat i syfte att minska kommunernas möjligheter att påverka utfallet av kostnadsutjämningen.⁶⁰ Betänkandet har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Den senaste utredningen som berörde stora delar av LSS blev klar 2018, men merparten av förslagen har inte genomförts

Den senaste offentliga utredningen som berörde stora delar av LSS-området var LSS-utredningen, som överlämnade sitt slutbetänkande 2018. Utredningens syfte var att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS, samt att lagstiftningen skulle främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet.⁶¹ Bakgrunden var bland annat att Socialstyrelsen efterlyst en översyn av LSS i en avrapportering av ett regeringsuppdrag 2015. Socialstyrelsen efterfrågade tydliggöranden av LSS i flera avseenden, i syfte att få till stånd en mer enhetlig tillämpning över landet och säkerställa att lagstiftningen bättre tillgodoser den enskildes behov.⁶²

LSS-utredningen föreslog bland annat att en ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning skulle ersätta den nuvarande lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förslaget innebar att nästan alla bestämmelser i den nuvarande lagen skulle föras över till den nya lagen, med vissa förändringar och förtydliganden samt en modernisering av terminologin. Till exempel föreslog utredningen en ny insats för personlig service och boendestöd.⁶³ Utredningen föreslog också att ledsagning skulle tas bort som insats och i stället ingå i insatsen personlig service och boendestöd.⁶⁴ Endast delar av utredningens förslag remitterades och remissinstanserna var delade i synen på förslagen.⁶⁵

Efter LSS-utredningen har nya utredningar⁶⁶ genomförts gällande personlig assistans, där vissa lagändringar även har gjorts.⁶⁷ Vad gäller övriga LSS-insatser har hittills inga av LSS-utredningens förslag genomförts, förutom den ovan nämnda förändringen av insatsen avlösarservice.⁶⁸

⁶⁰ SOU 2024:50, s. 645.

⁶¹ Dir 2016:40, s. 1.

⁶² Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS – Tilläggsuppdrag avseende personlig assistans*, 2015, s. 43.

⁶³ Enligt förslaget ska den som bor i en annan bostad än en bostad med särskild service och har behov av stöd i den dagliga livsföringen ha rätt till praktisk hjälp i hemmet, motivationsåtgärder, ledsagning, stöd vid föräldraskap och annat motsvarande stöd. Även den som bor i en bostad med särskild service kan ha rätt till sådant stöd. Se SOU 2018:88, s. 226–232.

⁶⁴ SOU 2018:88, s. 32–34, 226–232.

⁶⁵ Regeringskansliet, "Remiss SOU 2018:88 Översyn av insatser enligt LSS", hämtad 2025-11-18.

⁶⁶ Se SOU 2023:9; SOU 2021:37.

⁶⁷ Prop. 2021/22:214, bet. 2021/22:SoU34, rskr. 2021/22:416 och prop. 2021/22:244, bet. 2021/22:SoU35, rskr. 2021/22:428.

⁶⁸ Prop. 2025/26:60, s. 39–40 och 47–48.

2.2 Ansvaret för LSS delas av flera aktörer

2.2.1 Kommunerna ansvarar för huvuddelen av LSS-insatser

Kommuner ansvarar för huvuddelen av LSS-insatserna. Undantagen är insatsen rådgivning och personligt stöd, som faller under regionens ansvar, samt personlig assistans när de grundläggande behoven⁶⁹ överskrider i genomsnitt 20 timmar per vecka. Det är då Försäkringskassans ansvar att bedöma och betala ut assistansersättningen enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Insatserna rådgivning och personligt stöd samt personlig assistans är inte i fokus för granskningen.⁷⁰

Den ansvariga kommunala nämnden är självständigt ansvarig för myndighetsutövningen enligt LSS.⁷¹ Kommunernas beslut enligt LSS ska vägledas av lagen, förarbetena och rättspraxis samt i förekommande fall av Socialstyrelsens regelgivning. Kommunen är också skyldig att utöva egenkontroll⁷² av verksamhet enligt LSS samt att ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet.⁷³

2.2.2 Socialstyrelsen ansvarar för regelgivning, kunskapsstöd och uppföljning gällande LSS

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamheter inom LSS och ansvarar bland annat för föreskrifter och allmänna råd på området.⁷⁴ Socialstyrelsen får meddela föreskrifter som rör 9 § LSS, där de tio insatserna beskrivs, och som är till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa. Därtill får Socialstyrelsen meddela föreskrifter om verkställigheten av LSS.⁷⁵ Socialstyrelsen ansvarar också för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom LSS. Det innebär att Socialstyrelsen tar fram kunskapsstöd och utbildningar om LSS för kommuner och utförarverksamheter. Därtill ansvarar Socialstyrelsen för att följa, analysera och rapportera om insatser enligt LSS genom statistikframställning, uppföljning och utvärdering.⁷⁶ Bland annat publicerar Socialstyrelsen en årlig lägesrapport om utvecklingen av insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning.⁷⁷

⁶⁹ Med grundläggande behov avses: andning, personlig hygien, måltider, av- och påklädning, kommunikation med andra, stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom, och stöd som den enskilde behöver löpande under större delen av dygnet på grund av ett medicinskt tillstånd som innebär att det finns fara för den enskildes liv eller att det annars finns en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes fysiska hälsa. Se 9 a § LSS.

⁷⁰ Se avsnitt 1.2.1 Avgränsningar.

⁷¹ I kommunallagen regleras att de kommunala nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt lagar, förordningar och kommunfullmäktiges beslut. Se 6 kap. 6 § kommunallagen.

⁷² Egenkontroll innebär att verksamheten själv kontrollerar och följer upp verksamhetens kvalitet samt att gällande regelverk följs. I egenkontroll kan bland annat ingå att jämföra verksamhetens resultat med tidigare resultat och att granska journaler, akter och annan dokumentation. Se 5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

⁷³ Se 5 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen (2025:400) (SoL). Se även 5 kap. 2 §, 3–3 a §§ och 6–8 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

⁷⁴ Se 1, 2, och 7 §§ förordningen med instruktion för Socialstyrelsen.

⁷⁵ Se 13 och 14 §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁷⁶ Se 4 § förordningen med instruktion för Socialstyrelsen.

⁷⁷ Se 6 a § förordningen med instruktion för Socialstyrelsen.

Inom ramen för sektorsansvaret för funktionshinderspolitiken ska Socialstyrelsen även vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter vad gäller funktionshinderfrågor som rör Socialstyrelsens verksamhetsområde, däribland kommunernas tillämpning av LSS.⁷⁸

2.2.3 IVO ansvarar för tillsyn över all verksamhet inom LSS

IVO ansvarar för tillsyn över all verksamhet inom LSS, inklusive kommunernas myndighetsutövning.⁷⁹ IVO bedriver två huvudkategorier av tillsyn som rör LSS: frekvenstillsyn och egeninitierad tillsyn. Det är inom den egeninitierade tillsynen som IVO har möjlighet att utöva tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS. IVO:s uppdrag omfattar tillsyn av att myndighetsutövningen går korrekt till enligt gällande regelverk, exempelvis att kommunerna följer förvaltningslagens bestämmelser om handläggningstider och dokumentation. IVO:s tillsynsansvar omfattar däremot inte att granska *inhållet* i kommunernas beslut i LSS-ärenden, det vill säga om den enskilde får de insatser som den är berättigad till. IVO får inte heller inom ramen för tillsynen inkräkta på kommunens myndighetsutövning i pågående ärenden.⁸⁰

2.2.4 Förvaltningsdomstolarna och JO ska värna den rättsliga kvaliteten och rättssäkerheten inom LSS⁸¹

Förvaltningsdomstolarna prövar överklaganden av kommunernas LSS-beslut

Enskilda som inte är nöjda med kommuners beslut enligt LSS kan överklaga besluten till förvaltningsdomstolarna, där förvaltningsrätten är första instans.

Förvaltningsdomstolarna prövar om kommunernas beslut är riktiga i materiellt hänseende, det vill säga om besluten överensstämmer med lagens mål och syften.

Domstolarna kan också återförvisa ett ärende till kommunen om de anser att utredningen inte är tillräckligt omfattande för att kunna fatta beslut. Ett avgörande från förvaltningsrätt kan överklagas av den enskilde eller kommunen till kammarrätt.

För att ett mål ska tas upp i kammarrätten krävs prövningstillstånd.⁸²

Kammarrättsavgöranden kan överklagas och i vissa fall prövas i högsta förvaltningsdomstolen (HFD). HFD:s huvuduppgift är att skapa prejudikat – det vill säga avgöranden som kan vägleda kommuner, statliga myndigheter, förvaltningsrätter och kammarrätter i deras beslut respektive domar.⁸³

⁷⁸ Se 2 § förordningen med instruktion för Socialstyrelsen.

⁷⁹ Se SOU 2024:25, s. 79; jfr. prop. 2008/09:160 s. 111.

⁸⁰ Jfr. 12 kap. 2 § regeringsformen, RF.

⁸¹ Förvaltningsdomstolarna och JO omfattas inte av Riksrevisionens granskning.

⁸² Se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Prövningstillstånd innebär att domstolen först bedömer om minst ett av fyra kriterier har uppfyllts innan målet prövas i sak: (1) det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till, (2) det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till, (3) det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller (4) det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

⁸³ Av 35 § FPL framgår att ett överklagande av kammarrätts beslut i ett mål som har inletts i kammarrätten genom överklagande, underställning eller ansökan prövas av Högsta förvaltningsdomstolen endast om prövningstillstånd har meddelats. 36 § samma lag anger att prövningstillstånd i HFD meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till en sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

JO granskar att kommunernas myndighetsutövning går korrekt till

JO utövar tillsyn över hur offentliga aktörer tillämpar lagar och andra författningar, med huvudsaklig inriktning på att främja rättssäkerheten för medborgare.⁸⁴ JO är en extraordinär tillsynsmyndighet. Det betyder att JO ska fungera som ett komplement till den mer omfattande ordinära tillsyn som exempelvis IVO ansvarar för.⁸⁵ JO:s tillsyn kan bland annat bestå av att JO prövar och utreder klagomål från allmänheten, gör inspektioner hos myndigheter eller genomför utredningar på eget initiativ.⁸⁶ Likt IVO granskar JO att myndighetsutövningen går korrekt till, inte om innehållet i besluten är förenligt med gällande rätt. JO:s uppdrag skiljer sig dock från IVO:s i att JO saknar befogenhet att ingripa i handläggningen eller att utfärda sanktioner. JO kan endast rikta kritik mot kommuner och andra myndigheter i sina beslut.⁸⁷

⁸⁴ JO, "Om JO", hämtad 2025-04-11.

⁸⁵ Bet. 2022/23:KU32, s. 51; Sveriges riksdag, *Översyn av JO-ämbetet*, 2022, s. 416–420.

⁸⁶ JO, "Om JO", hämtad 2025-04-11.

⁸⁷ Se 11–12, 20 §§ lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) och 13 kap. 6 § RF.

3 Brister och problem i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS

I detta kapitel sammanfattar vi de brister och problem i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS som har iakttagits av bland annat Socialstyrelsen, IVO och JO. Fördjupade beskrivningar och resonemang om problemen och deras orsaker, utifrån våra intervjuer och andra källor, finns i bilaga 3.

3.1 IVO och JO har påvisat brister i kommuners handläggning av LSS-ärenden

Många kommuner arbetar aktivt för att säkerställa hög kvalitet i myndighetsutövningen enligt LSS. Samtidigt har Socialstyrelsen, IVO, JO och andra aktörer iakttagit problem och utmaningar i handläggningen, som delas av många kommuner. De iakttagna bristerna i kommunernas LSS handläggning består bland annat av:

- bristande utredningar, delaktighet och dokumentation
- långa handläggningstider
- obefogade tidsbegränsningar av beslut
- bristande uppföljning av beslut
- otillräckligt barnrättsperspektiv
- otillräckligt uppsökande arbete.

Bristerna innebär att de berörda kommunerna inte lever upp till regelverkets krav på handläggningen.⁸⁸ För enskilda kan denna typ av brister innebära att de får vänta lång tid på insatser, att stöd uteblir eller att stödet de får inte är ändamålsenligt. Det saknas säkra uppgifter om hur vanligt det är med brister i handläggningen av LSS-ärenden, men enligt våra intervjuer med bland annat myndighetsföreträdare, forskare och funktionsrättsorganisationer är denna typ av brister vanligt förekommande.⁸⁹ I en rapport från 2016 där IVO redovisar tillsyn av 30 kommuners myndighetsutövning enligt LSS ställde IVO krav på åtgärd i 25 av de granskade kommunerna.⁹⁰ Med anledning av det stora antalet inkomna anmälningar om LSS⁹¹ samt de återkommande brister som JO sett i granskade ärenden, beslutade JO att lägga särskilt fokus på LSS under 2025.⁹²

⁸⁸ Kommunernas handläggning av LSS-ärenden regleras bland annat i 9 § FL, 21 a-21 d §§ LSS samt i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

⁸⁹ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

⁹⁰ Tillsynen omfattade granskning av 481 enskilda ärenden. Rapporten redogör dock inte för hur urvalet av kommuner gjordes. Se IVO, *Vad gör min LSS-handläggare?*, 2016, s. 4, 22. Se även IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016.

⁹¹ Se avsnitt 5.3.3.

⁹² Möte med JO Thomas Norling 2025-03-12; Heja olika, "JO Thomas Norling utlovar extra fokus på LSS 2025", hämtad 2025-12-01.

Problemen i kommunernas handläggning har olika orsaker, däribland hög arbetsbelastning bland LSS-handläggare. I vissa fall beror brister i handläggningen på faktorer som ligger utanför kommunens kontroll. Exempelvis kan långa handläggningstider bero på att det tar tid att få in rätt underlag för beslut. Det finns också indikationer på att en del kommunala nämnder saknar tillräcklig kompetens om kommunens skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen.⁹³ Att handläggningen av LSS-ärenden regleras i förvaltningslagen och att LSS, till skillnad från socialtjänstlagen, har få särskilda bestämmelser för handläggningen uppges också vara en potentiellt bidragande orsak till att kommunerna hanterar LSS-ärenden olika.⁹⁴

Obefogade tidsbegränsningar av LSS-beslut har vid flera tillfällen varit föremål för kritik från JO.⁹⁵ Det kan vara befogat att fatta LSS-beslut med tidsbegränsning eller omprövningsförbehåll om det finns skäl att tro att individens behov kommer att förändras över tid, men obefogade tidsbegränsningar kan medföra en otrygghet för enskilda och anhöriga och tenderar att innebära krav på fler intyg och utredningar från vården.⁹⁶ Användningen av tidsbegränsade beslut förklaras av kommunföreträdare som ett sätt att undvika inlåsning i insatser som behöver omprövas, vilket de menar kan vara negativt för både den enskilde och kommunen. I detta avseende skiljer sig LSS från socialtjänstlagen och socialförsäkringsbalken, där det i lagtexten är inskrivet att det är möjligt att ompröva ett tillsvidarebeslut vid väsentligt ändrade förhållanden.⁹⁷ Vidare har det till följd av HFD-domar blivit svårare för kommunerna att ändra tillsvidarebeslut, vilket också kan påverka användningen av tidsbegränsade beslut.⁹⁸

3.2 Kommunerna tolkar och tillämpar LSS och rättspraxis olika

LSS och dess förarbeten ger tolkningsutrymme för tillämparen. Lagen styr *vilka* insatser som kan erbjudas enligt LSS, men det är mindre tydligt under vilka omständigheter insatserna ska beviljas, hur de ska utformas och hur personkretsbedömningar ska göras. Förarbetenas öppna skrivningar ska göra det möjligt att anpassa LSS-insatser efter individers skilda behov, men har också bidragit till skillnader i tillämpning och en ojämlig tillgång till stöd.⁹⁹ I vissa fall synliggörs skillnader i kommunernas tolkningar av lagen i kommunala riktlinjer för LSS-handläggningen. Det förekommer att kommunerna har riktlinjer som begränsar hur LSS-insatser beviljas och därmed påverkar handläggares utrymme att göra en individuell bedömning av den enskildes behov.¹⁰⁰

⁹³ JO, beslut 2025-02-13, dnr 5244–20232; Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, s. 70; IVO, *Vad gör min LSS-handläggare?* 2016, 10–11, 18–19. Se även bilaga 3.

⁹⁴ Förvaltningslagen gäller dock även för handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen och kan ses som ett komplement. I LSS finns inte några särskilda bestämmelser om handläggares befogenheter i samband med utredning. Se 14 kap. 1 § SoL samt 15 kap. 9–12 §§ SoL. För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

⁹⁵ Se exempelvis JO, beslut 2017-10-02, dnr 589–2016; JO, beslut den 2018-06-14, dnr 921–2017, samt Heja olika, ”JO Thomas Norling utlovar extra fokus på LSS 2025”, hämtad 2025-12-01. Jämför 7 § LSS.

⁹⁶ Se vidare bilaga 3.

⁹⁷ Se 14 kap. 9 § SoL samt 51 kap. 12 § SFB.

⁹⁸ HFD 2021 ref. 12; HFD 2023 ref. 3.

⁹⁹ Se exempelvis dir. 2016:40, s. 3–4, 8, 19; SOU 2008:77, s. 237–238.

¹⁰⁰ Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2023*, 2023; Segnestam Larsson och Tideman, *Kommunala riktlinjer för LSS-insatser – en uppföljning*, 2023. Se vidare bilaga 3.

3.2.1 Det finns problem och utmaningar i kommunernas tolkning av LSS och rättspraxis

Att LSS är öppet formulerad innebär att kommunerna fäster stor vikt vid rättspraxis vid myndighetsutövningen. Eftersom få LSS-ärenden prövas av HFD hämtar kommunerna vägledning även från kammarrätternas domar. Våra intervjuer ger en bild av att kommunerna anstränger sig för att ta del av och följa rättspraxis gällande LSS men att det finns utmaningar i detta, bland annat eftersom rättspraxis inte alltid är entydig. Det finns också indikationer på att kommuner ibland drar för långtgående slutsatser av domar från HFD och kammarrätterna. Det kan exempelvis handla om att kommuner hänvisar till ett domstolsavgörande som styrande, trots att det rör en specifik person och situation och inte per automatik är applicerbart i ärenden som rör andra personer med liknande funktionsnedsättningar.¹⁰¹

LSS-handläggare har stort behov av rättslig vägledning

Våra intervjuer med kommunföreträdare och andra aktörer pekar på att LSS-handläggare har stort behov av rättslig vägledning i myndighetsutövningen, och att kommunerna har olika förutsättningar att tillgodose behovet. I en del kommuner hanteras detta med hjälp av kommunens jurister och gemensam ärendeberedning, men i mindre kommuner förekommer att LSS-handläggare saknar både kollegor och jurister att diskutera ärenden med. Om kommunen dessutom har få LSS-ärenden är det svårt att bygga kompetens över tid. Många kommuner nyttjar externa juristtjänster för rättslig rådgivning, exempelvis privata frågetjänster eller konsulter som ger ärendehandledning. Kommuner vänder sig också till SKR och Socialstyrelsen med frågor som rör myndighetsutövningen.¹⁰²

Det är svårt för handläggare att utreda och värdera enskildas behov

En inbyggd svårighet i myndighetsutövningen enligt LSS är uppgiften att utreda och värdera enskildas behov i förhållande till lagens mål om att de ska få möjlighet att *leva som andra*. LSS-insatser ska tillförsäkra personerna i fråga goda levnadsvillkor och dessa ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatserna.¹⁰³

Bedömningarna ställer därmed höga krav på handläggares kunskap om olika funktionsnedsättningar och, i vissa fall, om särskilda kommunikationsmetoder.¹⁰⁴ I intervjuer framförs att LSS-handläggare ser särskilda svårigheter kopplade till de underlag som krävs för kommunens bedömningar. Det saknas särskild reglering om

¹⁰¹ Se exempelvis Heja olika, "LSS feltolkas allt oftare. Vad kan vi göra åt det?", hämtad 2025-11-06; Socialstyrelsen, *Förändring i ledsagning över tid*, 2023, s. 18. Se vidare bilaga 3.

¹⁰² För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

¹⁰³ Se 5, 6 och 7 §§ LSS samt prop. 1992/93:159, s. 96–97.

¹⁰⁴ Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder (SOSFS 2008:32). Se vidare bilaga 3.

vilka krav kommuner bör ställa på intyg och utredningar i LSS-ärenden.¹⁰⁵ Kommunföreträdare uppger bland annat att det är oklart vilka krav som handläggare kan ställa på utredningar och intyg de begär från enskilda och vårdprofessioner, och efterfrågar därför mer vägledning kring detta, riktat till både socialtjänst och vårdgivare.¹⁰⁶

3.2.2 Omvärldsförändringar skapar nya utmaningar i tillämpningen

Omvärldsförändringar och förändringar i målgruppen för LSS har skapat nya utmaningar i tillämpningen av LSS. Det handlar bland annat om att antalet personer som tillhör personkrets 3 har minskat över tid, medan antalet personer som tillhör personkrets 1 har ökat markant.¹⁰⁷ I våra intervjuer uppges att det har skett en ökning av personer i behov av LSS-insatser som har samsjuklighet samt olika former av social problematik, vilket ställer nya krav på handläggare och utförarverksamheter.¹⁰⁸ Därtill har det skett förändringar kopplade till livslängd och utvecklingsmöjligheter för personer med olika funktionsnedsättningar. Bland annat har livslängden för personer med vissa funktionsnedsättningar ökat, med följden att dessa grupper kan behöva nya former av stöd – exempelvis kopplat till åldrande och demens.¹⁰⁹

Förändringar i målgruppen för LSS får konsekvenser för myndighetsutövningen, eftersom de innebär att kommunens stöd behöver vara flexibelt så att det både kan utökas eller förändras vid behov och samtidigt möjliggöra en positiv utveckling hos individen. I våra intervjuer framkommer att sådana överväganden till exempel kan påverka val av boendeform för en individ eller kommunernas benägenhet att bevilja tillsvidarebeslut för LSS-insatser. De kan också ge upphov till etiska dilemman och motstridiga förväntningar, när enskilda och deras anhöriga förväntar sig att insatserna ska ha en viss utformning eller varaktighet.¹¹⁰ Som nämnts specificeras i LSS att insatserna ska vara varaktiga, samordnade och anpassas till mottagarens individuella behov.¹¹¹

¹⁰⁵ Den reglering som finns bygger på 23 § FL som fastställer att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för *officialprincipen*, som innebär att det i första hand är myndigheten som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Enligt Socialstyrelsens handbok för handläggning och dokumentation i socialtjänsten innebär bestämmelsen att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på myndighetens utredningsåtgärder varierar med hänsyn till ärendets karaktär. Se Socialstyrelsen, 2021b, s. 261; samt prop. 1992/93:159 s. 57.

¹⁰⁶ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

¹⁰⁷ Socialstyrelsen. *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 25–26. Se även bilaga 2.

¹⁰⁸ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3. Se även Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2022*, 2022, s. 63–71; Socialstyrelsen, *Autism - förekomst och samsjuklighet*, 2024, s. 16–19; SKR, *Hur skapar vi bättre hälsa för personer med funktionsnedsättning?* 2024, s. 9–10.

¹⁰⁹ Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 34–35, 90–92.

¹¹⁰ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3. Se även exempelvis Regionala samverkans- och stödstrukturer m.fl., *Förstudie inför beslut om yrkesresan funktionshinderområdet – myndighetsutövande personal i socialtjänsten*, 2022, s. 11; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 34–35, 90–92.

¹¹¹ Se 7 § LSS.

En ytterligare omvärldsfaktor som påverkar myndighetsutövningen enligt LSS är fusk och välfärdsbrottslighet av olika slag, däribland oseriösa utförare, falska intyg och ansökningar på felaktigt grund. Kommunföreträdare uppger att detta leder till ökade krav på kontroller och uppföljning, vilket innebär en ökad arbetsbelastning för handläggare och kan bidra till att vårdgivare, enskilda och anhöriga känner sig misstänkliggjorda.¹¹²

Därtill framför kommunföreträdare att det hos vissa samhällsaktörer finns en övertro på vad som kan åstadkommas genom LSS. De menar att det är vanligt att exempelvis vården och skolan har höga förväntningar vad som kan lösas genom LSS-insatser, som inte stämmer överens med hur lagen är utformad. De uppger också att det förekommer att vårdgivare ger patienter orealistiska förväntningar på vilket stöd de har rätt till enligt LSS. Kommunerna efterfrågar därför mer kunskapshöjande insatser för andra samhällsaktörer om vilka insatser som kan erbjudas inom ramen för LSS. Intervjupersoner betonar vidare att LSS behöver ses som en pusselbit bland flera, som alla behövs för att tillförsäkra personer med funktionsnedsättningar goda levnadsvillkor. Här ingår fungerande social omsorg, skolor, psykiatri, rättspsykiatri och arbetsmarknadsinsatser – men också ett fritids- och kulturutbud som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.¹¹³

3.2.3 Gränsdragning och skillnader mellan LSS och socialtjänstlagen medför utmaningar i myndighetsutövningen

I våra intervjuer framförs att gränsdragningen mellan LSS och socialtjänstlagen ibland upplevs vara otydlig. Flera intervjupersoner tar också upp att det finns skillnader mellan lagstiftningarna som inte är motiverade.¹¹⁴ Ett exempel är den förebyggande ansats som ska präglade socialtjänstens arbete enligt nya socialtjänstlagen¹¹⁵ och som är mindre framträdande i LSS. Intervjupersoner betonar att ett förebyggande förhållningssätt även behöver präglade verksamhet enligt LSS – inklusive myndighetsutövningen – för att undvika att enskildas och anhörigas hälsa och mående försämras och att omsorgsbehoven ökar.¹¹⁶ Ett annat exempel är att verksamhet enligt socialtjänstlagen ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, medan verksamhet enligt LSS istället ska vara av god kvalitet.¹¹⁷ I intervjuer framförs att ett vetenskapligt förhållningssätt är önskvärt även i LSS-handläggningen och i vissa verksamheter enligt LSS.¹¹⁸ Som nämnts finns också ett ändringsförbehåll inskrivet i socialtjänstlagen som gör det möjligt att ändra

¹¹² För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

¹¹³ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

¹¹⁴ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

¹¹⁵ Se 6 kap. SoL. I propositionen tydliggörs att den förebyggande ansatsen bland annat handlar om att förebygga behov av mer ingripande och omsorgskrävande insatser, vilket innebär en skyldighet att identifiera risker och att åtgärda dessa. Se prop. 2024/25:89, s. 208–209.

¹¹⁶ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

¹¹⁷ Se 5 kap. 1 SoL samt 6 § LSS.

¹¹⁸ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

ett beslut till den enskildes nackdel om förhållandena för den enskilde har förändrats väsentligt.¹¹⁹ Motsvarande bestämmelser finns inte i LSS.¹²⁰

Enligt den nya socialtjänstlagen som infördes i juli 2025 ingår inte verksamheter enligt LSS i definitionen av socialtjänst.¹²¹ Det finns en oro bland funktionsrättsorganisationer, kommunföreträdare och myndigheter som intervjuats i granskningen att verksamheter enligt LSS ska hamna vid sidan av det stora utvecklingsarbete som nu sker på socialtjänstområdet till följd av den nya socialtjänstlagen, och att skillnaderna mellan lagstiftningarna riskerar att förstärka den stuprörsindelning som uppstår i vissa kommuner. I våra intervjuer betonas att samverkan kring individer som får stöd av båda lagstiftningarna underlättas om regelverken är samordnade.¹²²

Liknande invändningar och farhågor framfördes i remissvar på förslaget till den nya socialtjänstlagen.¹²³ Regeringen har i svar på remissyttrandena konstaterat att LSS är avsedd att vara ett komplement som ger dem som ingår i lagens personkrets rätt till särskilda insatser, utan att inskränka de rättigheter som dessa personer har enligt exempelvis socialtjänstlagen. Regeringen betonar att verksamheter enligt de två lagstiftningarna kan samordnas organisatoriskt och understryker vikten av att ha ett helhetsperspektiv kring den enskilde och dennes behov. Regeringen menar att det kan ske utan att insatser enligt LSS omfattas av socialtjänstlagens regelverk.¹²⁴

3.2.4 Vissa bestämmelser i LSS medför särskilda utmaningar

Vissa bestämmelser i LSS är särskilt svåra för kommunerna att tolka och tillämpa och skapar svårigheter för enskilda och anhöriga:

- LSS-insatsen bostad med särskild service och annan särskilt anpassad bostad för vuxna tillämpas olika i landets kommuner, och delar av bestämmelsen uppges vara svåra att handlägga.
- LSS-insatsen ledsagarservice har minskat i omfattning och tillämpas olika.
- LSS-insatsen kontaktperson har minskat i omfattning och tillämpas olika.
- LSS-insatsen daglig verksamhet medför inlåsningsrisker och utestängelser personkrets 3.
- LSS-insatsen korttidstillsyn för skolungdom över 12 innebär tolkningssvårigheter
- Personkretsbestämmelsen är svår att tillämpa.

¹¹⁹ Se 14 kap. 9 § SoL.

¹²⁰ Det finns dock möjlighet att ändra beslut till den enskildes nackdel med stöd av 37 § FL i vissa fall. Det ska röra sig om sådana förhållanden som nämnden hade kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet till den enskildes rätt till insats.

¹²¹ Jämför 1 kap. 2 § SoL där det anges vad som avses med socialtjänst. Den innebörden av "socialtjänst" gäller dock endast i socialtjänstlagen och hindrar inte att termen används eller definieras på annat sätt i andra sammanhang, se Clevesköld, "Karnov (JUNO), Socialtjänstlag (2025:400)", hämtad 2025-12-09.

¹²² För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

¹²³ Prop. 2024/25:89, s. 193–196.

¹²⁴ Prop. 2024/25:89, s. 193–194, 196.

Svårigheterna kopplade till dessa bestämmelser beskrivs mer utförligt i kapitel 6 och i bilaga 3. Att dessa bestämmelser medför utmaningar i tillämpningen av LSS har uppmärksammats tidigare och punkterna ovan överensstämmer delvis med de områden som omfattades av LSS-utredningens uppdrag när den tillsattes 2016.¹²⁵

3.3 Kommunernas olika förutsättningar påverkar myndighetsutövningen

Skillnader i kommunernas storlek, organisation, resurser och geografiska placering kan påverka deras förutsättningar att efterleva LSS och att ta emot och implementera statens styrning på området. Det handlar bland annat om att sådana faktorer påverkar efterfrågan på insatser, utbudet av och närheten till utförarverksamheter, intern samverkan i kommunen samt kommunens förmåga att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens.¹²⁶ Vidare har en del kommuner placerat handläggningen av insatser enligt socialtjänstlagen och LSS i olika förvaltningar eller avdelningar. När dessa olika delar av socialtjänsten saknar en välfungerande samverkan kan det medföra att personer med funktionsnedsättning som behöver insatser enligt båda lagstiftningarna faller mellan stolarna, eller inte får ett ändamålsenligt stöd. Det kan innebära att LSS inte tillämpas som den pluslag till socialtjänstlagen som LSS är tänkt att vara.¹²⁷

¹²⁵ Dir. 2016:40; SOU 2018:88.

¹²⁶ Se exempelvis Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, *Social kompetens. Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten*, 2019, s. 22–23, 129; Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser 2021 – Stöd till personer med funktionsnedsättning LSS*, 2021, s. 3–4; Statskontoret, *Att styra med kunskap*, 2023, s. 52, 72.

¹²⁷ För intervjuhänvisningar, se bilaga 3.

4 Socialstyrelsens regelgivning och kunskapsstöd

I kapitlet redovisar vi våra iakttagelser för delfråga 1: *Är Socialstyrelsens regelgivning och kunskapsstöd gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS effektiva?*

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser rörande Socialstyrelsens arbete:

- Socialstyrelsen har föreskrifter, allmänna råd och kunskapsstöd med relevans för myndighetsutövningen enligt LSS. Socialstyrelsens regelgivning och kunskapsstöd är generellt uppskattat av kommunerna, men det finns behov av ytterligare stöd. Till exempel finns behov av en handbok för handläggning av vuxenärenden enligt LSS. Socialstyrelsen kan också ge kommunerna mer vägledning till gällande rätt inom LSS.
- Vissa problem i kommunernas myndighetsutövning som beror på ett oklart rättsläge eller på att lagen inte har uppdaterats, kan inte åtgärdas av Socialstyrelsen genom regelgivning eller kunskapsstöd.
- Socialstyrelsen har metoder för att identifiera behov av reglering och kunskapsstöd gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS och för att ta fram kvalitetssäkrade produkter som möter behoven. Men det finns utvecklingsbehov i Socialstyrelsens uppföljning av kunskapsstöd och arbete med implementering av regler och kunskapsstöd, samt i myndighetens samverkan med IVO. Frågorna behandlas i pågående utvecklingsarbeten på Socialstyrelsen.

4.1 Problemen i kommunernas myndighetsutövning faller delvis utanför Socialstyrelsens mandat

Socialstyrelsen ska genom regelgivning och kunskapsstöd bidra till att kommunerna lever upp till bestämmelserna i LSS och till förvaltningslagens krav på handläggningen.¹²⁸ Det innebär att Socialstyrelsen, inom ramen för sina bemyndiganden, dels ska tillse att det finns aktuella föreskrifter, allmänna råd och kunskapsstöd som kompletterar befintliga regelverk, dels ska uppmärksamma målgruppernas behov av stöd samt brister i tillämpningen, och arbeta för att åtgärda dessa.¹²⁹

Flera av de brister och problem i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS som beskrivs i föregående kapitel och i bilaga 3 är möjliga för Socialstyrelsen att påverka. Till exempel kan Socialstyrelsen vägleda kommunerna till gällande regelverk och rättspraxis inom LSS för att bidra till att vanliga brister i myndighetsutövningen undviks. Samtidigt synliggör granskningen att en del av problemen med bristande likvärdighet mellan kommunerna beror på en kombination av öppet formulerade

¹²⁸ I förvaltningslagen finns bl.a. regler om utredningsansvar, kommunikation och dokumentation, se 23, 25 och 27 §§ FL. LSS innehåller också regler om dokumentation i samband med handläggning samt gallring, se 21 a–21 d §§ LSS.

¹²⁹ Se avsnitt 1.3.1 Bedömningsgrunder för Socialstyrelsen.

förarbeten och en förhållandevis svagt utvecklad rättspraxis. Lagstiftningen har inte heller uppdaterats i takt med samhällsutvecklingen och när närliggande regelverk har förändrats. Socialstyrelsen har tidigare påtalat att det finns problem kopplat till implementeringen av vissa bestämmelser i LSS, som myndigheten inte kan åtgärda med föreskrifter eller kunskapsstöd om inte regelverket ses över. Vi återkommer till dessa områden i avsnitt 4.5.1 och kapitel 6.

4.2 Socialstyrelsen har regler och kunskapsstöd med relevans för myndighetsutövning enligt LSS

4.2.1 Socialstyrelsen har några föreskrifter och allmänna råd som rör myndighetsutövningen

Socialstyrelsens regelgivning består av föreskrifter och allmänna råd. Det finns i dag två föreskrifter och allmänna råd som specifikt rör LSS. Föreskrifterna rör LSS-boenden för vuxna respektive för barn och unga (se tabell 1). Dessa berör huvudsakligen utförandet av LSS-insatser, även om de har relevans också för myndighetsutövningen, exempelvis vid kommunernas val av boendeform, kontroll av utförare eller uppföljning av boendeinsatser. Därtill kompletteras föreskrifterna av handböcker som innehåller information riktad till handläggare, se nedan. Det pågår en översyn av boendeföreskrifterna inom LSS (se avsnitt 4.3.3).

Tabell 1 Föreskrifter och allmänna råd som specifikt rör LSS

Produkt	Målgrupp	Fokusområde
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS (SOSFS 2012:6)	Kommun och utförarverksamheter	Bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS.
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (SOSFS 2002:9)	Kommun och utförarverksamheter	Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

Socialstyrelsen har också allmänna råd som rör kompetensen hos personal som handlägger ärenden avseende personer med funktionsnedsättning enligt LSS och socialtjänstlagen. Därutöver finns reglering gällande bredare verksamhetsområden som har relevans även för myndighetsutövningen enligt LSS. Här ingår en föreskrift och allmänna råd om dokumentation i socialtjänsten och en föreskrift och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (se tabell 2). Dessa föreskrifter utgör centrala delar i IVO:s tillsyn av verksamheter inom socialtjänsten, inklusive LSS.¹³⁰

¹³⁰ Intervju med IVO 2025-04-23.

Tabell 2 Föreskrifter och allmänna råd som rör bredare områden, inklusive LSS

Produkt	Målgrupp	Fokusområde
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5)	Kommun och utförarverksamheter	Dokumentation i handläggning och utförarverksamhet enligt flera lagar, inklusive LSS.
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)	Kommun och utförarverksamheter	Kvalitetsarbete i myndighetsutövning och utförarverksamhet enligt flera lagar, inklusive LSS.
Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder (SOSFS 2008:32)	Kommun	Handläggares kompetens vid ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning, inklusive LSS.

4.2.2 Socialstyrelsen har flera kunskapsstöd med relevans för myndighetsutövningen enligt LSS, men saknar ett samlat stöd för handläggning av vuxenärenden

Socialstyrelsens kunskapsstöd består av bland annat handböcker, meddelandeblad¹³¹, vägledningar och utbildningar. Handböcker och meddelandeblad utgör en form av rättsligt stöd och bygger huvudsakligen på rättskällor som lagstiftning, förarbeten, rättspraxis och JO-beslut. Vägledningar och utbildningar bygger i större utsträckning på andra kunskapskällor, som forskning.¹³² Gemensamt för de olika kunskapsstöden är att de ska bygga på bästa tillgängliga kunskap.¹³³

Socialstyrelsen har flera handböcker med bäring på kommunernas myndighetsutövning enligt LSS. Bland annat finns en handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser till barn och unga och en handbok för boende med särskild service enligt LSS, som delvis omfattar stöd vid handläggningen av insatser (se tabell 3).

Tabell 3 Handböcker som specifikt rör LSS

Produkt	Målgrupp	Fokusområde
Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser, 2020	Kommun och utförarverksamheter	Handläggning och utförande av insatser till barn och unga enligt LSS.
Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, 2018	Kommun och utförarverksamheter	Handläggning och utförande av bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.

¹³¹ Meddelandeblad är ett kortare rättsligt meddelande som Socialstyrelsen kan använda för att upplysa om ett visst rättsläge, vanligen i samband med en ny eller förändrad reglering.

¹³² Enligt den nya socialtjänstlagen ska verksamheter i socialtjänsten bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Se 5 kap. 1 § SoL. I LSS finns inte någon motsvarande skrivning.

¹³³ Socialstyrelsen, *Huvudprocess. Ta fram kunskapsstöd* (internt dokument), 2024; intervju med Socialstyrelsen 2025-04-14b.

Därtill finns handböcker som rör myndighetsutövningen för socialtjänsten i bredare bemärkelse, där LSS utgör en del (se tabell 4). I dessa underlag finns information som är relevant för de brister i myndighetsutövningen som beskrivs i kapitel 3 och bilaga 3, exempelvis hur utredningar ska genomföras och dokumenteras, hur enskilda ska göras delaktiga i utredningen, hur barns rättigheter kan beaktas och när det är lämpligt eller inte att tidsbegränsa beslut enligt LSS.¹³⁴

Tabell 4 Handböcker som rör bredare områden, inklusive LSS

Produkt	Målgrupp	Fokusområde
Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten, 2023	Kommun och utförarverksamheter	Handläggning och utförande av placering av barn och unga, inklusive placeringar enligt LSS.
Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten, 2021	Kommun och utförarverksamheter	Handläggning och dokumentation i socialtjänsten, inklusive vid LSS-insatser.

Vidare har Socialstyrelsen flera vägledningar och andra kunskapsstöd som rör LSS och som i någon mån är relevanta för myndighetsutövningen. Därtill finns kunskapsstöd som rör handläggning på socialtjänstområdet generellt, med delvis relevans för LSS (se tabell 5).

Tabell 5 Övriga kunskapsstöd med direkt eller indirekt relevans för myndighetsutövning enligt LSS

Produkt	Målgrupp	Fokusområde
Leva som andra och vara delaktig i samhället, 2024	Kommun	De bärande principerna och allmänna kraven i LSS.
Att utveckla den dagliga verksamheten. Ett kunskapsstöd, 2024	Kommun och utförarverksamheter	Utformningen av daglig verksamhet.
Att ge ordet och lämna plats. En vägledning för brukarinflytande i socialtjänsten, 2024	Kommun	Brukarinflytande in socialtjänsten, inklusive LSS.
Föräldrar med intellektuell funktionsnedsättning. Stöd till socialtjänsten för att identifiera och ge stöd till barn och familjer, 2024	Kommun	Barn och familjer där en eller båda föräldrarna har en intellektuell funktionsnedsättning.
Individens behov i centrum. Ett stöd för att använda ICF och strukturerad dokumentation för personer som behöver stöd i sin dagliga livsföring, 2023	Kommun och utförarverksamheter	Arbetsättet Individens behov i centrum (IBIC).
Stöd för handläggare att uppmärksamma och involvera anhöriga, 2023	Kommun	Anhörigas behov, bl.a. inom LSS.

¹³⁴ Exempelvis Socialstyrelsen, *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS*, 2018, s. 20–25, 63–70; Socialstyrelsen, *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 129–130, 259–264, 312–316, 318–327, 332–335; Socialstyrelsen, *Utreda barn och unga. Handbok för socialtjänsten*, 2023, s. 27–32, 37–39, 87–99.

Produkt	Målgrupp	Fokusområde
Integrera anhörigperspektivet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, 2023	Kommun, region och utförarverksamheter	Anhörigas behov, bl.a. inom LSS.
Vägar till ökad delaktighet – Kunskapsstöd för socialtjänsten om arbete med stöd och service enligt LSS, 2018	Kommun och utförarverksamheter	Metoder för ökad delaktighet och självständighet för personer med kognitiva funktionsnedsättningar
Vägar till förbättrad samordning av insatser för barn med funktionsnedsättning, 2017	Kommun, region och utförarverksamheter	Barn och unga med funktionsnedsättning och deras vårdnadshavare.

Information som rör de brister och problem som beskrivs i kapitel 3 och bilaga 3 är därmed utspridd mellan olika kunskapsstöd. Det saknas ett samlat stöd för handläggning av vuxenärenden enligt LSS (se vidare avsnitt 4.3.3).

Socialstyrelsen publicerar också utbildningar, webinarier och filmer om LSS.¹³⁵ Vidare samarbetar Socialstyrelsen med SKR och regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS) i framtagandet av Yrkesresan, ett koncept för introduktion och kompetensutveckling för socialtjänsten.¹³⁶ Yrkesresan innehåller ett block för utförare på funktionshindersområdet. Under perioden för granskningen påbörjades ett arbete med att ta fram en motsvarande yrkesresa för myndighetshandläggare på funktionshindersområdet, med planerad lansering i slutet av 2026.¹³⁷

4.3 Kommunerna uppskattar Socialstyrelsens produkter, men har behov av mer rättsligt stöd inom LSS

4.3.1 Socialstyrelsens material är överlag uppskattat av kommunerna ...

Våra intervjuer med kommunföreträdare och sakkunniga ger en bild av att Socialstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och kunskapsstöd överlag uppskattas av målgrupperna. Till exempel beskriver kommunföreträdare att Socialstyrelsens handböcker används som ett generellt stöd i handläggningen och för att skola in nya medarbetare. Därtill beskriver handläggare och chefer i socialtjänsten att de håller sig uppdaterade om nya regler och kunskap med hjälp av Socialstyrelsens utbildningar och meddelandeblad, samt information publicerad på Socialstyrelsens webbplats och Kunskapsguiden.¹³⁸ Som exempel på kunskapsstöd med särskild relevans för myndighetsutövningen enligt LSS nämns handboken för handläggning och

¹³⁵ Bland annat höll Socialstyrelsen ett webinarium och publicerade elva filmer om LSS och LSS-insatser på Kunskapsguiden i samband med ett regeringsuppdrag 2024. Se Kunskapsguiden, "Om insatser och stöd enligt LSS", hämtad 2025-10-06; Socialstyrelsen, *Riktade informationsinsatser om LSS – redovisning av regeringsuppdrag*, 2025.

¹³⁶ Yrkesresan, "Yrkesresan", hämtad 2025-10-08.

¹³⁷ Intervju med SKR 2025-03-06; mejl från SKR 2025-10-27.

¹³⁸ Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chef) 2025-03-31; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; sakkunnig 2024-12-04; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; sakkunnig 2025-02-21b. Se även Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, 2025, s. 19–20.

dokumentation i socialtjänsten, utbildningar och kunskapsstöd om verktyget Individens behov i centrum (IBIC¹³⁹) samt handboken för handläggning och utförande av LSS-insatser till barn och unga.¹⁴⁰

4.3.2 ... men kommunerna har stödbehov som Socialstyrelsen inte möter

Av intervjuerna framgår samtidigt att kommunföreträdare har olika syn på hur användbara Socialstyrelsens produkter är i det dagliga arbetet. Också Socialstyrelsens egna uppföljningar och Statskontorets granskning har indikerat att Socialstyrelsens kunskapsstöd generellt uppskattas av kommunerna, men att kännedomen om och användningen av stöden varierar.¹⁴¹

I våra intervjuer beskriver vissa kommunföreträdare att de sällan nyttjar Socialstyrelsens kunskapsstöd och menar att dessa är för allmänt hållna för att komma till konkret nytta i handläggningen.¹⁴² Det beror delvis på att de rättsliga frågor som uppstår i handläggningen ofta handlar om tillämpning i enskilda fall. Som nämnts har många LSS-handläggare behov av rättslig vägledning i arbetet. Med undantag för föreskrifter och allmänna råd är Socialstyrelsen restriktiv med att ge kommunerna stöd i hur lagen ska tolkas och tillämpas. När kommuner till exempel kontakter Socialstyrelsens upplysningstjänst med frågor kopplade till myndighetsutövningen enligt LSS hänvisar Socialstyrelsen till relevanta författningar och kunskapsstöd, utan att ge råd kring hur dessa bör tolkas eller hur kommunen bör agera i det enskilda fallet. Socialstyrelsen ska inte ge råd som är handlingsdirigerande för kommunernas myndighetsutövning, om det inte sker inom ramen för föreskrifter och allmänna råd.¹⁴³ Socialstyrelsen hänvisar till att den kommunala nämnden ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett innan beslut fattas. Det innebär bland annat att handläggaren själv avgör vilka uppgifter, intyg och underlag som behövs för att kunna fatta ett rättssäkert beslut.¹⁴⁴

¹³⁹ IBIC står för *Individens behov i centrum* och är ett arbetssätt som används av handläggare och utförare för att beskriva och strukturerat dokumentera uppgifter om individens resurser, behov, mål och resultat.

¹⁴⁰ Socialstyrelsen, *Individens behov i centrum Ett stöd för att använda ICF och strukturerad dokumentation för personer som behöver stöd i sin dagliga livsföring*, 2023; Socialstyrelsen, *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*, 2021; Socialstyrelsen, *Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser*, 2020.

¹⁴¹ Socialstyrelsen, *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2022, 2023*; Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, 2025, s. 19–21; uppgift från Socialstyrelsen 2025-10-07.

¹⁴² Intervjuer med kommunföreträdare (enhetschef) 2025-05-27; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21.

¹⁴³ Intervju med Socialstyrelsen 2025-04-14b.

¹⁴⁴ Underlag från Socialstyrelsen 2025-11-03. Se även Socialstyrelsen, *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS*, 2018, s. 71–76; Socialstyrelsen, *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 261–262.

Socialstyrelsens kunskapsstöd är inte alltid uppdaterade

Kommunföreträdare påpekar att Socialstyrelsens kunskapsstöd inte alltid är uppdaterade utifrån lagändringar, något som också Statskontoret har uppmärksammat.¹⁴⁵ Exempelvis är handboken för handläggning och utförande av LSS-insatser till barn och unga inte uppdaterad utifrån lagändringar gällande personlig assistans.¹⁴⁶

4.3.3 Socialstyrelsen kan göra mer för att möta kommunernas behov

Sammanfattningsvis pekar granskningen på att Socialstyrelsen kan göra mer för att möta kommunernas behov av stöd i myndighetsutövningen enligt LSS. I en rapport publicerad 2023 aviserade Socialstyrelsen att det finns behov av ett stödmaterial för handläggning av vuxenärenden enligt LSS.¹⁴⁷ Socialstyrelsen uppger att ett arbete med att ta fram en handbok för handläggningen av LSS-ärenden har påbörjats men avstannat.¹⁴⁸ Att behovet av ett sådant stöd kvarstår bekräftas i våra intervjuer.¹⁴⁹ Därtill behöver Socialstyrelsen säkerställa att befintliga kunskapsstöd är uppdaterade utifrån ändringar i LSS och relaterade regelverk.

Granskningen pekar också på att Socialstyrelsen behöver ge kommunerna mer stöd i att följa och tolka rättspraxis, mot bakgrund av de utmaningar och problem som beskrivs i kapitel 3 och bilaga 3. Till exempel kan Socialstyrelsen ge ytterligare klargöranden kring vilka domar gällande LSS som är prejudicerande och vilka som inte är det. Socialstyrelsen kan också uppmärksamma vanliga problem i rättstillämpningen och sprida kunskap för att korrigera dessa.

Mot bakgrund av att det finns indikationer på att kommunala nämnder ibland saknar tillräcklig kunskap om kommunens skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen, kan det också finnas skäl för Socialstyrelsen att rikta kunskapshöjande insatser om LSS och kommunernas skyldigheter till lokalpolitiker i kommunerna. I Myndigheten för delaktighets förslag till en ny nationell handlingsplan för funktionshinderspolicen 2026–2031 finns ett sådant förslag, som har tagits fram i nära samverkan med Socialstyrelsen.¹⁵⁰

Därtill pekar våra intervjuer med kommunföreträdare på att det kan finnas skäl att rikta kunskapshöjande insatser om LSS även till aktörer inom vården och andra sektorer, för att öka förståelsen för hur LSS fungerar och motverka felaktiga

¹⁴⁵ Intervju med kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, 2025, s. 32–33.

¹⁴⁶ Se lagen (2022:1227) om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt förordningen (2024:1063) om ändring i förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

¹⁴⁷ Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 69–70.

¹⁴⁸ Intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-14b; 2025-06-10.

¹⁴⁹ Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; SKR 2025-03-06; Synskadades riksförbund 2025-02-19; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; skriftligt underlag från FUB 2024-11-15.

¹⁵⁰ MFD, *När delaktighet blir verklighet. Förslag till nationell handlingsplan för funktionshinderspolicen 2026–2031*, 2025, s. 92.

förväntningar på kommunernas LSS-insatser från enskilda, vårdgivare och andra samhällsaktörer.¹⁵¹

Det finns önskemål om fler föreskrifter inom LSS

Det finns synpunkter från bland annat funktionsrättsorganisationer om att det behövs fler föreskrifter inom LSS för att åtgärda brister i tillämpningen och utförandet. Detta eftersom föreskrifter är bindande, till skillnad från allmänna råd och vägledning som enbart är rekommendationer.¹⁵² Önskemålen rör huvudsakligen föreskrifter gällande utförandet av LSS-insatser, till exempel daglig verksamhet. De ligger därför delvis utanför denna granskning, även om föreskrifter som rör utförandet av insatser kan ha indirekt bäring på myndighetsutövningen.¹⁵³

Som nämnts får Socialstyrelsen meddela föreskrifter om verkställigheten av LSS¹⁵⁴ genom ett så kallat verkställighetsbemyndigande. Verkställighetsföreskrifter kompletterar lagar, men får inte tillföra något väsentligt nytt utan ska bygga på befintliga rättskällor.¹⁵⁵ Eftersom LSS med förarbeten är öppet formulerade och till stor del saknar detaljerade beskrivningar av insatserna, menar Socialstyrelsen att det krävs förtydliganden i lagen och förarbetena för att ytterligare verkställighetsföreskrifter ska kunna tas fram.¹⁵⁶ Socialstyrelsen får dock även meddela föreskrifter som rör 9 § LSS och som är till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa. Socialstyrelsen tolkar denna föreskriftsrätt som ett normgivningsbemyndigande, vilket ger myndigheten viss frihet att komplettera befintligt regelverk med ytterligare regler.¹⁵⁷ Som nämnts finns i dag enbart föreskrifter för boendeinsatserna enligt LSS, men det finns således inom ramen för Socialstyrelsens befintliga bemyndigande utrymme för myndigheten att ta fram föreskrifter gällande fler LSS-insatser, om sådana behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa.

Socialstyrelsen ser över föreskrifter och handböcker inom LSS

I förslaget till den nya handlingsplanen för funktionshinderspolitiken föreslås att Socialstyrelsen utreder förutsättningarna för att stärka regleringen av LSS inom ramen för Socialstyrelsens föreskrifter. Förslaget läggs mot bakgrund av att

¹⁵¹ Ett närliggande förslag, om att Socialstyrelsen ska rikta kunskapshöjande insatser om funktionsnedsättningar till aktörer i bland annat vården, läggs fram i den nya nationella handlingsplanen för funktionshinderspolitiken. Se MFD, 2025, s. 91.

¹⁵² Intervjuer med sakkunnig 2024-12-04; sakkunnig 2025-02-21a; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; Svenska Downföreningen 2025-05-12; skriftligt underlag från FUB 2024-11-15. Se också FUB och Autism Sverige, *Möte om föreskrifter och allmänna råd för bostad med särskild service och daglig verksamhet enligt LSS* (skrivelse till Socialstyrelsen), 2025.

¹⁵³ Till exempel kompletteras Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2002:9) om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS med en handbok som innehåller flera kapitel helt eller delvis riktade mot handläggare. Se Socialstyrelsen, *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS*, 2018, kapitel 11, 12, 13.

¹⁵⁴ Se 14 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

¹⁵⁵ Statsrådsberedningen, *Myndigheternas föreskrifter*, 2025, s. 16–17, 22–24.

¹⁵⁶ Intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-29; 2025-04-14b.

¹⁵⁷ Intervju med Socialstyrelsen 2025-04-14b. Jfr. 13 § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Socialstyrelsen under flera år har konstaterat utmaningar i tillgången till insatser enligt LSS.¹⁵⁸

Socialstyrelsen uppger vidare att arbetet med föreskrifterna för LSS-boenden pågår, med planerad remiss i april 2026. Socialstyrelsen planerar också att revidera de handböcker som finns inom LSS, men har ingen fastställd tidsplan för arbetet.¹⁵⁹ I regleringsbrevet för 2026 fick Socialstyrelsen ett uppdrag att ta fram ett stödmaterial för handläggning av LSS, med särskilt fokus på ledsagarservice. Stödmaterialen ska omfatta utredning, bedömningar av personkrets och rätt till insatser enligt LSS, bland annat utifrån LSS intentioner och internationella konventioner. Uppdraget ska slutredovisas i december 2026.¹⁶⁰

4.4 Det finns utvecklingsbehov i Socialstyrelsens arbete

4.4.1 Socialstyrelsens arbete med regelgivning och kunskapsstöd styrs av regeringsuppdrag, behovsanalyser och interna prioriteringar

Socialstyrelsens arbete med *regelgivning* bedrivs på myndighetens rättsavdelning. Socialstyrelsen har interna processer för prioritering, framtagande och uppföljning av föreskrifter och allmänna råd. I dessa beskrivs bland annat hur behovet av ny regelgivning bedöms internt på Socialstyrelsen, hur arbetet att ta fram dessa går till och hur externa och interna intressenter identifieras och involveras i arbetet. Arbetet med föreskrifter och allmänna råd är delvis förordningsstyrt.¹⁶¹ Föreskrifter och allmänna råd tas fram eller revideras på uppdrag av regeringen eller som svar på behov som uppmärksammas internt på myndigheten eller aviseras av externa aktörer, exempelvis kommuner och regioner eller intresseorganisationer. När ett sådant arbete inleds består det av ett antal delmoment för bland annat informationsinhämtning, konsekvensutredning, intern och extern remittering, kvalitetsgranskning samt uppföljning. För befintliga föreskrifter och allmänna råd finns en utsedd förvaltare på rättsavdelningen som ansvarar för att löpande bevaka behovet av uppföljning eller uppdatering. För övergripande planering av arbetet har myndigheten ett prioriterings-pm som uppdateras varje tertiäl.¹⁶² Det finns dock utmaningar i Socialstyrelsens möjligheter att arbeta egeninitierat och i enlighet med myndighetens interna prioriteringar (se avsnitt 4.4.2).¹⁶³

¹⁵⁸ MFD, *När delaktighet blir verklighet. Förslag till nationell handlingsplan för funktionshinderspolicen 2026–2031*, 2025, s. 91–92.

¹⁵⁹ Socialstyrelsen, *Förslag till prioritering av föreskriftsarbeten T1 2025* (internt dokument), 2025; uppgift från Socialstyrelsen 2025-11-03.

¹⁶⁰ Regeringsbeslut S2025/02147 (delvis).

¹⁶¹ Socialstyrelsens författningar regleras bland annat i författningssamlingsförordningen och förordningen om konsekvensutredningar.

¹⁶² Se exempelvis Socialstyrelsen, *Delprocess – Socialstyrelsens arbete med författningar* (internt dokument), 2023; Socialstyrelsen, *Huvudprocess Styra med regler* (internt dokument), 2023; intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-14b; 2025-06-10.

¹⁶³ Intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-14a; 2025-04-14b; 2025-06-10; Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Slutrapport*, 2025, s. 32–34.

Arbetet med att ta fram och revidera *kunskapsstöd* inom LSS bedrivs av Socialstyrelsens avdelning för kunskapsstyrning i socialtjänsten, med undantag för handböcker och meddelandeblad som tas fram av rättsavdelningen. Till skillnad från arbetet med föreskrifter är kunskapsstöden inte förordningsstyrda, utan Socialstyrelsen bestämmer när och hur stöden tas fram. Socialstyrelsen har interna processer för framtagande, revidering och uppföljning av kunskapsstöd. I dessa beskrivs hur Socialstyrelsen bedömer och prioriterar behov, hur intressenter identifieras och involveras, hur bästa tillgängliga kunskap tas fram och hur kunskapsstöden kvalitetssäkras och följs upp.¹⁶⁴ Under perioden för granskningen reviderades Socialstyrelsens processer för arbetet med kunskapsstöd.¹⁶⁵

Nya kunskapsstöd tas fram antingen på uppdrag av regeringen eller mot bakgrund av behov som identifierats av Socialstyrelsen genom exempelvis omvärldsbevakning, kontakter med huvudmän och professioner samt myndighetens uppföljning av funktionshindersområdet.¹⁶⁶ Behov av nya kunskapsstöd identifieras också i samverkan med företrädare för kommunsektorn och andra myndigheter, däribland inom ramen för partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten¹⁶⁷ och den nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S)¹⁶⁸. Socialstyrelsen uppger att dessa forum har gett myndigheten viktiga inspel gällande kommunernas behov på funktionshindersområdet. Partnerskapet tog fram en prioriteringslista 2022 som bland annat synliggjorde att kommunerna har behov av stöd för att möta brukare med samsjuklighet och undvika felbedömningar vid samsjuklighet, samt stöd för handläggning och dokumentation på funktionshindersområdet.¹⁶⁹ Socialstyrelsen har dock haft begränsade möjligheter att agera på partnerskapets prioriteringar (se avsnitt 4.4.2).

¹⁶⁴ Exempelvis Socialstyrelsen, *Huvudprocess Ta fram kunskapsstöd* (internt dokument), 2024; Socialstyrelsen, *Ta fram kunskapsstöd med eller utan nationella rekommendationer – delprocess 3.8 i huvudprocess Styra med kunskap* (internt dokument), 2022; Socialstyrelsen, *Ta fram kunskapsstöd med eller utan nationella rekommendationer – processkarta* (internt dokument). Det saknas specifika processer för arbetet med handböcker, utbildningar och meddelandeblad. Dock pågår ett arbete för att ta fram en rutin för Socialstyrelsens framtagande av handböcker. Uppgift från Socialstyrelsen 2025-11-03.

¹⁶⁵ Uppgift från Socialstyrelsen 2025-10-07.

¹⁶⁶ Se exempelvis Socialstyrelsen, *Huvudprocess Ta fram kunskapsstöd* (internt dokument), 2024; intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-23; 2025-06-17.

¹⁶⁷ Partnerskapet består av Socialstyrelsen tillsammans med SKR, andra myndigheter och representanter för de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS). Syftet är att bidra till ökad samverkan, dialog och samordning av initiativ som kan bidra till behovsanpassad kunskapsutveckling, bättre stöd för implementering och att kunskapen används. Partnerskapet har en modell för behovsanalys där regionala och kommunala aktörer deltar. Modellen går ut på att ett urval av socialchefer och kommunala företrädare först identifierar områden där det behövs mer kunskap i socialtjänsten. Behoven sammanställs och sorteras därefter av först SKR och sedan socialchefer, för att sedan lämnas över till de nationella aktörerna – däribland Socialstyrelsen. Enligt modellen ska Socialstyrelsen vid emottagandet av de behov som partnerskapet har identifierat internt besluta hur myndigheten ska agera på behoven och återkoppla detta till partnerskapet. Socialstyrelsen är inte förpliktigad att agera på behoven. Modellen har använts i tre cykler och ska enligt Socialstyrelsen nu följas upp och eventuellt revideras. Se intervju med Socialstyrelsen 2025-06-17; SKR, 2024b, s. 10–15; Socialstyrelsen, "Partnerskap för kunskapsstyrning", hämtad 2025-02-17.

¹⁶⁸ NSK-S är ett nätverk med deltagare från bland annat kommuner, SKR och myndigheter. Nätverket syftar till att föra dialog om strategiska arbeten som myndigheter och SKR bedriver för att dessa ska vara mer anpassade till lokala behov. Se SKR, "Samordning och nätverk", hämtad 2026-01-21.

¹⁶⁹ Intervju med Socialstyrelsen 2025-06-17; Partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten, *Identifierade lokala kunskapsbehov – funktionshinderomsorg, till de nationella aktörerna* (internt dokument), 2022.

4.4.2 Socialstyrelsens arbete med regelgivning och kunskapsstöd påverkas av personalbrist och konkurrerande uppgifter

I intervjuer framkommer att Socialstyrelsens arbete med regelgivning och kunskapsstöd gällande LSS på senare år har försvårats av personalbrist i kombination med konkurrerande arbetsuppgifter – däribland regeringsuppdrag. Socialstyrelsen uppger att eftersom myndigheten prioriterar regeringsuppdrag påverkar dessa utrymmet för egeninitierat arbete. Det gäller både Socialstyrelsens möjligheter att möta behov som myndigheten själv har identifierat och myndighetens möjligheter att möta externa förväntningar, exempelvis behov av kunskapsstöd som framförts i partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten.¹⁷⁰ Två exempel på arbetsuppgifter som påverkats är Socialstyrelsens arbete med att ta fram den planerade handboken för handläggning av vuxenärenden enligt LSS och arbetet med att revidera föreskrifterna för LSS-boenden.¹⁷¹ Socialstyrelsen uppger att dessa arbeten har försenats dels på grund av att två jurister med LSS-kompetens varit tjänstlediga, dels på grund av att andra arbetsuppgifter har prioriterats. Här ingår arbeten kopplade till den nya socialtjänstlagen. Införandet av den nya lagen har inneburit ett omfattande arbete för Socialstyrelsen med att se över befintliga föreskrifter, allmänna råd och kunskapsstöd.¹⁷² Även Statskontoret har konstaterat att Socialstyrelsens regelgivande arbete är eftersatt, bland annat på grund av att regeringsuppdrag har prioriterats högre.¹⁷³

4.4.3 Socialstyrelsen följer upp kunskapsstödens spridning, men undersöker sällan om de kommer till nytta

Socialstyrelsens uppföljning av publicerade kunskapsstöd har brister. Socialstyrelsen tenderar att följa upp i vilken omfattning olika kunskapsstöd laddas ned och hur många som deltar i utbildningar och spridningsaktiviteter, men inte i vilken utsträckning kunskapsstöden faktiskt gör nytta för målgrupperna. Ibland undersöker Socialstyrelsen hur kommunerna ser på kunskapsstyrningen, bland annat i en enkät som skickas till ett urval kommunala enhetschefer vart tredje år. Enkäten följer upp användningen av vissa specifika kunskapsstöd samt var enhetscheferna söker efter kunskap. Enkäten fångar dock inte in respondenternas syn på innehållet i kunskapsstöden eller hur de kan förbättras. Socialstyrelsen uppger i intervjuer att man är medveten om att uppföljningen av befintliga kunskapsstöd är ett utvecklingsområde.¹⁷⁴ Även Statskontoret har konstaterat att det finns brister i Socialstyrelsens uppföljningsarbete och rekommenderat att Socialstyrelsen

¹⁷⁰ Intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-14a; 2025-04-14b; 2025-04-23; 2025-06-01.

¹⁷¹ Behovet av revidering av föreskrifterna aviserades redan 2021 och påbörjades därefter, men arbetet avstannade under 2024. Behovet av ett stödmaterial för handläggning av vuxenärenden enligt LSS aviserades 2023.

¹⁷² Intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-14a; 2025-04-14b; 2025-04-23; 2025-06-01.

¹⁷³ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, 2025, s. 32–33.

¹⁷⁴ Socialstyrelsen, *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2022, 2023*; intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-23; 2025-06-17; mejl från Socialstyrelsen 2025-10-07.

förbättrar uppföljningen.¹⁷⁵ Till följd av Statskontorets rekommendation har Socialstyrelsen inlett ett utvecklingsarbete gällande uppföljning av kunskapsstöd, som också omfattar funktionshindersområdet.¹⁷⁶

4.4.4 Socialstyrelsen utvecklar sitt arbete för att stödja kommunernas implementering av regler och kunskapsstöd

Socialstyrelsen uppger att en utmaning i det kunskapsstödjande arbetet för socialtjänsten är att stötta kommunerna i att ta emot och implementera regelgivning och kunskapsstöd. Som nämnts har kommunerna olika förutsättningar för handläggningen av LSS-ärenden beroende på till exempel kommunstorlek och demografi samt socialtjänstens organisering. Det är också känt att kommunerna har svårt att ta emot kunskapsstyrning i socialtjänsten, bland annat på grund av överbelastning och den stora mängd stöd som produceras på nationell nivå.¹⁷⁷

Arbetet med att stödja kommunernas implementering av regler och kunskapsstöd är förenat med flera utmaningar. Socialstyrelsen framhåller att en stor del av det kunskapsstödjande arbetet utförs inom ramen för regeringsuppdrag. Men uppdragen omfattar sällan resurser för att Socialstyrelsen ska kunna sprida och implementera produkterna i fråga, vilket skulle behövas för att säkerställa att de kommer till nytta.¹⁷⁸ Därtill uppger Socialstyrelsen att det är svårt att med begränsade resurser målgruppsanpassa stöden för att möta olika kommuners och professioners skilda behov. Enligt Socialstyrelsen finns också utmaningar i att nå ut med stöden till kommunerna, eftersom de regionala samverkans- och stödstrukturerna fungerar olika väl i olika delar av landet.¹⁷⁹

Socialstyrelsen arbetar för att förbättra stödet till målgruppernas implementering av regler och kunskapsstöd och arbetet lyfts som prioriterat i myndighetens interna planering, dock inte specifikt kopplat till LSS eller funktionshindersområdet.¹⁸⁰ Det finns en enhet för kunskapstillämpning och Socialstyrelsens interna process för stöd för implementering har nyligen reviderats.¹⁸¹ Som nämnts samarbetar Socialstyrelsen med aktörer i kommunsektorn i framtagandet av Yrkesresan, vilket beskrivs som en bra form för stöd för implementering av kunskapsstyrning i socialtjänsten. Socialstyrelsen hänvisar också till att regeringen styr myndigheten

¹⁷⁵ Statskontoret, *Att styra med kunskap*, 2023, s. 71; Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Slutrapport*, 2025, s. 14, 25–27.

¹⁷⁶ Uppgift från Socialstyrelsen 2026-01-21.

¹⁷⁷ Se exempelvis Statskontoret, *Att styra de självstyrande*, 2023; Statskontoret, *Att styra med kunskap*, 2023; SOU 2024:43, s. 383; Plantin och Svensson, "Slutdiskussion" i Plantin och Svensson (red.) *Kunskap i socialtjänsten*, 2024.

¹⁷⁸ Intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-23; 2025-06-17; 2025-11-25.

¹⁷⁹ Intervju med Socialstyrelsen 2025-11-25.

¹⁸⁰ Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens strategiska inriktning 2021–2025*, 2021, s. 9–10; Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens verksamhetsplan för 2024*, 2024, s. 4.

¹⁸¹ Socialstyrelsen, *Huvudprocess Ta fram stöd för implementering* (internt dokument), 2025.

mot att arbeta mer verksamhetsnära¹⁸² och uppger att det på senare år har förekommit att implementeringsmoment ingår i regeringsuppdrag till Socialstyrelsen, vilket välkomnas av myndigheten.¹⁸³ Socialstyrelsen ser också behov av att förbättra samarbetet med universitet och högskolor som bedriver professionsutbildningar, eftersom det är en ytterligare kanal för myndigheten att nå ut med kunskap till berörda professioner.¹⁸⁴

4.4.5 Samverkan med IVO behöver förbättras

I våra intervjuer framförs att IVO:s iakttagelser från tillsynen och från inkomna signaler är en potentiellt viktig informationskälla när Socialstyrelsen identifierar behov av nya eller reviderade föreskrifter, allmänna råd och kunskapsstöd. Därtill kan samverkan mellan Socialstyrelsen och IVO vara ett effektivt sätt att höja kunskapen bland huvudmän och verksamheter om vanliga brister som identifierats i tillsynen och vilka föreskrifter och kunskapsstöd som är relevanta för området. En sådan samlad kommunikationsinsats gjordes i samband med att IVO år 2023 publicerade resultaten från en nationell tillsyn av LSS-bostäder för vuxna, med särskilt fokus på användningen av tvångs- och begränsningsåtgärder.¹⁸⁵ Då höll IVO och Socialstyrelsen tillsammans med funktionsrättsorganisationer ett webinarium för att lyfta vad IVO sett i tillsynen samt informera om Socialstyrelsens föreskrifter och kunskapsstöd.¹⁸⁶

Företrädare för både Socialstyrelsen och IVO konstaterar att kontakterna mellan myndigheterna delvis har varit personberoende och att det har saknats kanaler för löpande och systematisk samverkan och informationsutbyte, vilket behövs.¹⁸⁷ Behovet har uppmärksamrats tidigare. I regleringsbrevet för 2025 fick myndigheterna i uppdrag att utveckla och stärka samverkan, bland annat för att göra det enklare för huvudmän att ta del av kunskapsstöd i syfte att åtgärda brister som påtalats i IVO:s tillsyn.¹⁸⁸

¹⁸² Sedan den 1 augusti 2025 framgår av Socialstyrelsens instruktion att myndigheten i sitt arbete ska vara pådrivande, stödjande och samlande. Arbetet ska, när det inte är olämpligt, bedrivas på ett verksamhetsnära sätt och anpassas efter berörda verksamheters olika behov. Se förordningen om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁸³ Intervjuer med Socialstyrelsen 2024-11-20; 2025-06-17; 2025-11-25.

¹⁸⁴ Intervju med Socialstyrelsen 2025-11-25.

¹⁸⁵ Se IVO, *Att inte få rätten att leva som andra. Redovisning av den nationella tillsynen av gruppbostäder för vuxna enligt LSS*, 2023.

¹⁸⁶ Intervjuer med IVO 2025-04-23; Socialstyrelsen 2025-06-17.

¹⁸⁷ Intervjuer med IVO 2025-04-25; IVO 2025-04-28; IVO 2025-04-23; Socialstyrelsen 2025-04-14b; Socialstyrelsen 2025-04-23; Socialstyrelsen 2025-06-17.

¹⁸⁸ Regeringsbeslut S2025/02142. Se även Riksrevisionen, *Lex Maria och lex Sarah – statens arbete mot vårdskador och missförhållanden inom vård och omsorg av äldre*, 2023, s. 83; Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, 2025, s. 34–35.

4.5 Brister i tillämpningen av LSS har uppmärksamrats i flera regeringsuppdrag

4.5.1 Socialstyrelsen har uppmärksammat problem i tillämpningen och lämnat flera åtgärdsförslag till regeringen

Socialstyrelsen har vid flera tillfällen lämnat åtgärdsförslag gällande LSS till regeringen. Bland annat konstaterade Socialstyrelsen i samband med ett regeringsuppdrag 2015 att det finns oklarheter kopplat till flera LSS-insatser, vilket bidrar till skillnader i kommunernas tillämpning. Socialstyrelsen rekommenderade att lagen ses över för att bättre tillgodose målgruppens behov, och att översynen borde omfatta en justering av personkretsbestämmelsen i LSS. Socialstyrelsen betonade också att stödet enligt LSS behöver kunna ändras i takt med att samhället och livsvillkoren för människor i allmänhet förändras.¹⁸⁹ Socialstyrelsens rekommendationer lyftes fram i direktiven till LSS-utredningen som tillsattes 2016.¹⁹⁰ I samband med ett annat regeringsuppdrag 2023 rekommenderade Socialstyrelsen att regeringen utreder förutsättningarna att reglera insatsen ledsagning i en särskild lag (se avsnitt 2.1.3).¹⁹¹

Som nämnts har Socialstyrelsen i uppdrag att löpande följa, analysera och rapportera om insatser enligt LSS genom statistikframställning, uppföljning och utvärdering samt att årligen lämna en lägesrapport till regeringen.¹⁹² Också i detta arbete uppmärksammar Socialstyrelsen problem i tillämpningen av LSS (se bilaga 2 och 3). Lägesrapporten används som underlag bland annat i regeringens budgetproposition. Till viss del begränsas Socialstyrelsens uppföljningsuppdrag dock av tillgången till data och andra underlag. Exempelvis saknar Socialstyrelsen tillgång till systematiska brukarundersökningar gällande LSS. Myndighetens LSS-statistik saknar också vissa uppgifter om kommunernas myndighetsutövning, däribland antal avslag och beviljanden per LSS-insats och fördelningen av olika boendeformer.¹⁹³

4.5.2 Regeringen har lämnat flera uppdrag om LSS till Socialstyrelsen

Regeringen har således över tid gett Socialstyrelsen flera uppdrag i syfte att analysera kända problem i tillämpningen av LSS. De senaste åren har regeringen bland annat gett Socialstyrelsen ett uppdrag 2022 att kartlägga och analysera förändringar av insatsen ledsagning för personer med synskada och för övriga personer med funktionsnedsättning¹⁹⁴, ett uppdrag 2024 att informera kommuner och berörda

¹⁸⁹ Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Delredovisning av regeringsuppdrag*, 2015, s. 7, 64; Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans*, 2015, s. 40–44.

¹⁹⁰ Dir. 2016:40, s. 4–6.

¹⁹¹ Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 68–69.

¹⁹² Se 4 och 6a §§ förordningen med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁹³ Intervju med Socialstyrelsen 2025-04-14a; skriftligt underlag från FUB 2024-11-15.

¹⁹⁴ Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023.

verksamheter om LSS¹⁹⁵ samt ett uppdrag 2025 att inrätta ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism¹⁹⁶.

I intervjuer framkommer att regeringen ibland ger Socialstyrelsen uppdrag på äldreområdet, där uppdragen överlappar med eller angränsar till funktionshindersområdet, utan att funktionshindersområdet inkluderas.¹⁹⁷ Det pekar på att det kan finnas effektivitetsvinster för regeringen att i högre utsträckning och där relevant inkludera frågor som rör LSS och funktionshindersområdet i närliggande uppdrag inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

¹⁹⁵ "Uppdrag att informera om LSS" i regeringsbeslut S2024/01775.

¹⁹⁶ Regeringsbeslut S2025/00165 (delvis).

¹⁹⁷ Intervjuer med Socialstyrelsen 2025-04-29, 2025-04-14b.

5 IVO:s tillsyn

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser för delfråga 2: *Är IVO:s tillsyn av kommunernas myndighetsutövning enligt LSS effektiv?*

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser rörande IVO:s arbete:

- IVO inleder sällan tillsyn av myndighetsutövning enligt LSS i dag.
- När IVO tidigare tillsynade myndighetsutövningen enligt LSS i större utsträckning kunde IVO bedöma om kommunerna följde lagar och andra föreskrifter och ge viss vägledning till kommunerna inom ramen för tillsynen.
- Det finns ett förväntansgap mellan kommunföreträdares och funktionsrättsorganisationers förväntningar på IVO:s tillsyn och myndighetens faktiska arbete och förutsättningar. Det handlar bland annat om att kraven i LSS och i IVO:s instruktion på att tillsynen ska omfatta vägledning, rådgivning och uppföljning skapar förväntningar som IVO inte fullt ut lever upp till.
- Såväl kommunföreträdare som andra aktörer efterfrågar mer tillsyn av kommunernas myndighetsutövning enligt LSS, i syfte att upptäcka och åtgärda problem i myndighetsutövningen samt för att öka kunskapen om kommunernas skyldigheter.

5.1 IVO:s tillsyn av myndighetsutövning enligt LSS har minskat i omfattning

IVO:s uppdrag omfattar tillsyn av att myndighetsutövningen enligt LSS går korrekt till enligt gällande regelverk (se avsnitt 2.2.3). De problem i kommunernas handläggning som beskrivs i avsnitt 3.1 ingår därmed i IVO:s tillsynsansvar. Som nämnts omfattar IVO:s tillsyn däremot inte innehållet i beslut enligt LSS.

Det är inom den egeninitierade tillsynen som IVO kan utöva tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS. IVO:s egeninitierade tillsyn inleds antingen med utgångspunkt i myndighetsgemensamma riskanalyser eller som tillsyn av enskilda verksamheter på förekommen anledning (se avsnitt 5.3.1).

Under åren 2016–2024 avslutade IVO totalt 149 egeninitierade tillsynsärenden gällande myndighetsutövningen enligt LSS, medan 144 nya sådana ärenden öppnades.¹⁹⁸ Uppgifterna är inte exakta på grund av svårigheter att söka i IVO:s ärendehanteringssystem.¹⁹⁹ År 2016 publicerade IVO två tillsynsrapporter om

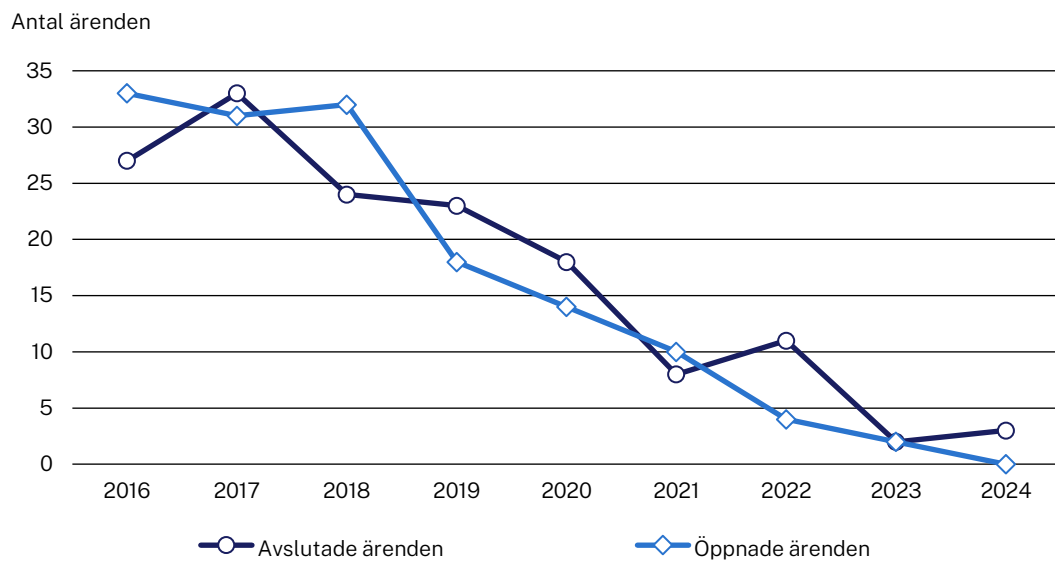
¹⁹⁸ Enligt IVO:s sökningar på tillsynsärenden inom verksamhetsområde *Funktionsnedsättning LSS* och verksamhetstyp *Funktionsnedsättning LSS. Myndighetsutövning (LSS)* samt ärendetyp *3.5.1 Initiativärenden angående tillsyn av verksamhet och projekt*. Siffrorna är inte exakta. Ett fåtal av dessa ärenden gällde enbart verkställighet och ligger därför utanför ramen för granskningen. Det kan också förekomma ytterligare ärenden som inte hittats i ärendehanteringssystemet. Uppgift från IVO 2025-10-03.

¹⁹⁹ Riksrevisionen har tidigare påtalat att det finns problem med IVO:s ärendehanteringssystem, bland annat att det är svårt att fånga upp och söka information om exempelvis genomförd tillsyn och utfärdade förelägganden. Dessa problem tycks kvarstå. Se Riksrevisionen, 2024, s. 60–61, 64; Riksrevisionen, 2019, s. 48–52; Riksrevisionen, 2025b, s. 35.

kommuners myndighetsutövning enligt LSS.²⁰⁰ Dessa baserades på tillsyn av sammanlagt 64 kommuner i flera län.

Det har skett en minskning av antalet tillsynsärenden under senare år och 2024 öppnades inget ärende gällande myndighetsutövning enligt LSS (se diagram 1). Minskningen av nya tillsynsärenden beror på att IVO har prioriterat andra tillsynsområden samt att IVO numera sällan initierar tillsyn av enskilda verksamheter, och då enbart på indikation om, eller vid konstaterad förekomst av, allvarliga och akuta risker för liv och hälsa (se avsnitt 5.3.1).

Diagram 1 Avslutade och öppnade tillsynsärenden gällande myndighetsutövning enligt LSS per år 2016–2024



Källa: Underlag från IVO 2025-10-03 samt 2025-10-15.

5.1.1 IVO:s egeninitierade tillsyn inom socialtjänsten har minskat i omfattning överlag

Under perioden 2020–2024 har IVO:s egeninitierade tillsyn inom socialtjänsten minskat överlag, sett till både IVO:s kostnader för verksamhetsområdet (se tabell 6) och antalet avslutade tillsynsärenden (se diagram 2). Under samma period har IVO:s kostnader för vissa andra verksamhetsområden ökat, däribland frekvenstillsynen av boenden för barn och unga samt egeninitierad tillsyn i hälso- och sjukvården (se diagram 3). Omfattningen på IVO:s egeninitierade tillsyn skiftar dock från år till år, delvis på grund av att de nationella tillsynsinsatserna löper över flera kalenderår och omfattar många tillsynsbeslut inom samma område. Fördelningen av egeninitierad tillsyn mellan olika områden påverkas därmed av inriktningen på de nationella tillsynerna.

²⁰⁰ IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016; IVO, *Vad gör min LSS-handläggare?*, 2016.

IVO räknar också regeringsuppdrag som innebär förstärkt tillsyn till den egeninitierade tillsynen. Under 2024 bestod ca 30 procent av IVO:s kostnader för egeninitierad tillsyn av kostnader för tillsyn inom ramen för regeringsuppdrag.²⁰¹ IVO uppger att regeringsuppdrag prioriteras och att regeringsuppdragens omfattning därmed är en av faktorerna som påverkar IVO:s utrymme för övrig egeninitierad tillsyn.²⁰²

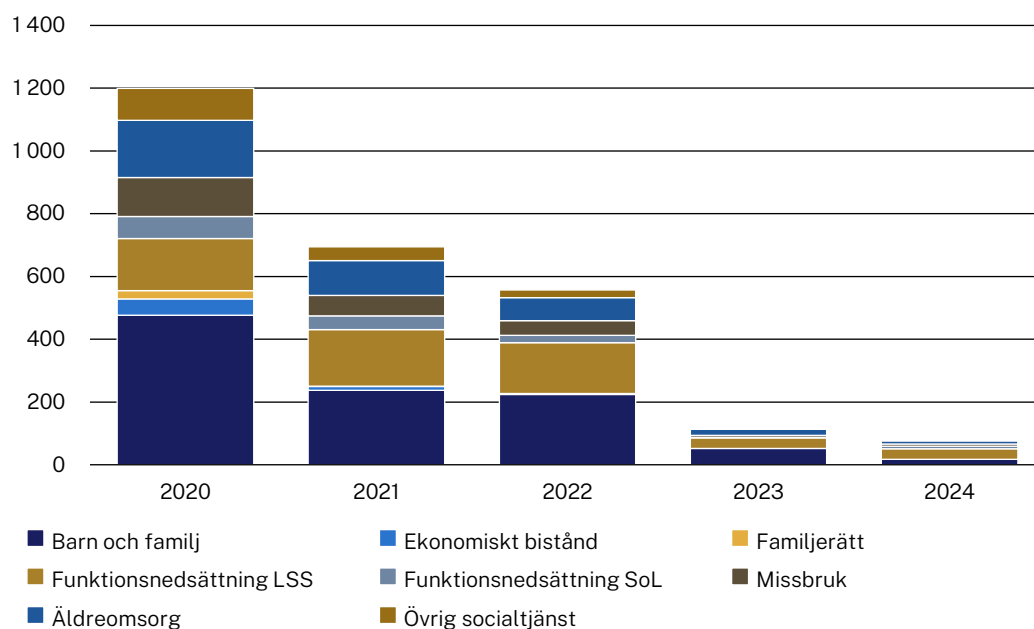
Tabell 6 Kostnader för egeninitierad tillsyn av socialtjänst 2020–2024, tusental kronor

	2020	2021	2022	2023	2024
Kostnader för egeninitierad tillsyn av socialtjänst	83 512	78 567	64 101	56 281	42 442

Källa: IVO:s årsredovisningar 2022–2024.

Diagram 2 Antal avslutade egeninitierade tillsynsärenden inom socialtjänsten 2020–2024

Antal ärenden

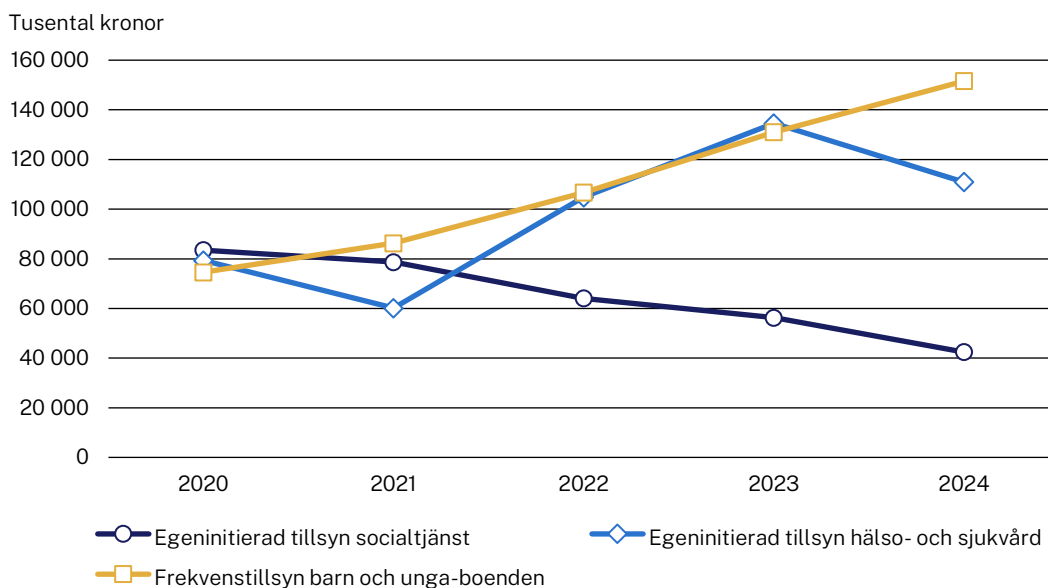


Källa: Uppgifter från IVO 2025-10-03.

²⁰¹ Åren 2021–2023 var andelen kostnader för regeringsuppdrag som redovisas inom egeninitierad tillsyn av socialtjänst ca 18 procent. Uppgift från IVO 2025-10-27.

²⁰² Intervjuer med företrädare för IVO 2025-04-23; 2025-04-25; uppgift från IVO 2025-10-27.

Diagram 3 IVO:s kostnader för tre ärendeslag åren 2020–2024



Källa: IVO:s årsredovisningar 2022–2024.

5.1.2 IVO utför andra arbeten med relevans för kommunernas myndighetsutövning enligt LSS

Under perioden för granskningen har IVO påbörjat en nationell tillsyn av kommunernas myndighetsutövning gällande barn och unga. Tillsynen omfattar kommunernas handläggning och kontroll när barn och unga placeras i privat drivna verksamheter, samt kommunernas uppföljning av dessa insatser och kommunernas egenkontroll på området.²⁰³ Till en mindre del berör tillsynen myndighetsutövning enligt LSS, eftersom det förekommer att barn placeras på privata LSS-boenden.

IVO har också andra uppgifter inom LSS-området med indirekt relevans för myndighetsutövningen. Här ingår frekvenstillstyn av boenden för barn och unga²⁰⁴, hantering av ej verkställda beslut inom socialtjänsten²⁰⁵ samt granskning av lex-Sarah-anmälningar²⁰⁶.

²⁰³ IVO, "Nationell tillsyn av kommunernas myndighetsutövning för barn och unga", hämtad 2025-09-30.

²⁰⁴ Frekvenstillstynen är en författningsreglerad inspektion av samtliga boenden med särskild service för barn och unga enligt socialtjänstlagen och LSS som sker minst en gång per år (se 11 § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Frekvenstillstynen kan ha betydelse för myndighetsutövningen eftersom resultaten av tillsynen är viktiga för kommunernas handläggare att känna till i samband med placeringar och uppföljning. Därtill kan frekvenstillstynen ge signaler till IVO om att det finns problem i myndighetsutövningen, exempelvis bristande uppföljning av placeringar.

²⁰⁵ Socialnämnden i en kommun har en skyldighet att varje kvartal rapportera till IVO om en beviljad insats till en individ inte har verkställts inom tre månader. IVO ska då bedöma om dröjsmålet är oskäligt, i vilket fall IVO ansöker till förvaltningsrätten om att kommunen ska åläggas en särskild avgift. År 2024 tog IVO emot 5 433 rapporter om ej verkställda beslut enligt LSS och ansökte om särskild avgift i totalt 319 LSS-ärenden. Se bl.a. 28 f § LSS; IVO, 2025c, s. 47–48; uppgift från IVO 2025-10-03.

²⁰⁶ Enligt bestämmelserna om lex Sarah är verksamheter inom LSS skyldiga att utreda missförhållanden som sker i den egna verksamheten. Om en händelse har medfört eller hade kunnat medföra ett allvarligt missförhållande, är huvudmannen skyldig att anmäla det till IVO. IVO ska granska anmälan och utredningen samt ta ställning till om den som bedriver verksamheten har fullgjort sina skyldigheter (se Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lex Sarah, SOSFS 2011:5 samt 24 b–24 e §§ LSS). Under 2024 avslutade IVO 1 261 lex Sarah-ärenden, varav 389 gällde LSS. 12 av de avslutade ärendena berörde myndighetsutövningen enligt LSS. Dessa handlade bland annat om allvarliga brister i handläggningen och att känslig information hanterats felaktigt. Se IVO, 2024b; IVO, 2025c, s. 42–43; uppgift från IVO 2025-10-15; Riksrevisionens genomgång av IVO:s lex Sarah beslut, se bilaga 1.

5.2 Det finns brister och utmaningar i delar av IVO:s tillsyn

Vi har gått igenom IVO:s slutliga tillsynsbeslut i 35 ärenden gällande myndighetsutövning enligt LSS som avslutades 2020–2024.²⁰⁷ Majoriteten av dessa ärenden initierades till följd av klagomål, exempelvis från en enskild, anhörig eller ombud. Några ärenden utgjorde uppföljning av tidigare genomförd tillsyn och ett fåtal initierades av andra orsaker, exempelvis brister som uppdagats vid tillsyn av utförarverksamhet.²⁰⁸ I det följande redovisar vi våra iakttagelser från genomgången, i förhållande till de bedömningsgrunder för IVO:s arbete som presenteras i avsnitt 1.3.2. Genomgången visar att det finns brister och utmaningar i delar av IVO:s tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS.

5.2.1 IVO:s tillsyn fokuserar på om kommunerna följer regelverken

Genomgången av tillsynsbeslut visar att IVO i sin tillsyn bedömer om kommunerna följer lagar och andra föreskrifter. De brister som tas upp i tillsynsbesluten handlar bland annat om långa handläggningstider samt bristande dokumentation och uppföljning. I några ärenden uppmärksammar IVO också att kommunen brustit avseende till exempel sin utredningsskyldighet, samverkan med andra aktörer, den enskildes delaktighet eller barnrättsperspektivet. Även bristande kompetens hos LSS-handläggare och bristande bemötande av brukare och anhöriga tas upp i några ärenden.²⁰⁹

En tillsynsmyndighet ska ha möjlighet att ingripa när brister upptäcks i tillsynen. Ingripandet ska vara effektivt och tydligt samt tillse att regler följs i framtiden.²¹⁰ När IVO identifierar brister i en tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS är det första steget att IVO beslutar om att det föreligger brister, ofta med begäran om en åtgärdsredovisning. Huvudmannen ska då inom 1–2 månader ge sin syn på IVO:s beslut och redovisa sina åtgärder för att komma till rätta med bristerna.²¹¹ Den sanktionsmöjlighet som IVO har att tillgå när brister som upptäckts i tillsynen av myndighetsutövning enligt LSS inte åtgärdas är förelägganden²¹², som kan förenas med vite.²¹³ Förelägganden som sanktionsform har vissa begränsningar.²¹⁴

²⁰⁷ Ett slutligt beslut kan fattas ett antal månader eller år efter att tillsynsärendet inleddes.

²⁰⁸ Initieringsgrund för tillsynen redovisas inte i alla tillsynsbeslut.

²⁰⁹ Se även kapitel 3 samt bilaga 3.

²¹⁰ Skr. 2009/10:79, s. 42; bet. 2009/10:FiU12.

²¹¹ Intervju med IVO 2025-04-25. Utredningen om en mer effektiv tillsyn över socialtjänsten analyserade ett antal av IVO:s egeninitierade tillsynsärenden där IVO begärt återredovisning från bland annat kommuner. Utredningen konstaterar att dessa tillsynsbeslut ofta tycks bidra till rättelse i den tillsnade verksamheten. IVO avslutar tillsynsärendet när bristerna är avhjälpda eller när myndigheten bedömer att de åtgärder som huvudmannen har börjat vidta eller planerar är adekvata. I våra intervjuer uppger IVO dock att myndighetens förutsättningar att följa upp att brister faktiskt har åtgärdats är begränsade (se ovan). SOU 2024:25, s. 142–143.

²¹² Ett föreläggande är ett myndighetsbeslut som innebär att den som beslutet gäller ska genomföra en viss åtgärd (påbud) eller avstå från att vidta en viss åtgärd (förbud).

²¹³ Se 26 § LSS.

²¹⁴ Bland annat kan förelägganden inte användas för redan begångna överträdelse, utan enbart för att förbjuda eller påbjuda framtida beteenden. Utredningen om en mer effektiv tillsyn över socialtjänsten konstaterade 2024 att det kan vara svårt för en tillsynsmyndighet att använda sig av förelägganden, eftersom det ställs höga krav på att precisera vad som ska åtgärdas. Förelägganden får endast användas när verksamheten inte uppfyller krav som framgår av lagar och andra föreskrifter. Det är särskilt svårt på socialtjänstens område, där lagstiftningen ofta saknar den precision som krävs för att ett föreläggande ska hålla i domstolsprövning. Se SOU 2024:25, s. 132–137.

IVO saknar uppgifter om att förelägganden eller viten som rör kommuners myndighetsutövning enligt LSS har utfärdats på senare år.²¹⁵

5.2.2 IVO ger vägledning i samband med tillsynsbeslut

IVO ska inom ramen för tillsynen lämna råd och ge vägledning.²¹⁶ Vår genomgång av tillsynsbeslut visar att IVO i dessa ger vägledning till kommunerna i form av hänvisning till lagar, föreskrifter och allmänna råd²¹⁷ som är aktuella för de påtalade bristerna och annat som uppdagats i tillsynen. Det förekommer också att IVO hänvisar till Socialstyrelsens handböcker och vägledningar, men det är mindre vanligt. I några ärenden finns hänvisningar till de intentioner med LSS och med särskilda LSS-insatser som uttrycks i lagtext och förarbeten.²¹⁸

5.2.3 IVO:s möjligheter att följa upp tillsynens resultat är begränsade

IVO ska även kontrollera att brister och missförhållanden som iaktagits i tillsynen avhjälps.²¹⁹ I vår genomgång av tillsynsbeslut rör några av besluten en uppföljning av tidigare tillsyn eller av kommunernas återredovisning av hur de har åtgärdat eller planerar att åtgärda brister som IVO har påtalat. I 22 av de 35 slutliga tillsynsbeslut vi gått igenom fanns kvarstående brister. I dessa fall skriver IVO som regel att myndigheten förutsätter att kommunen kommer att åtgärda bristerna, men att myndigheten kan komma att följa upp kommunens åtgärder längre fram.

I våra intervjuer noterar företrädare för IVO dock att det finns flera svårigheter i myndighetens arbete med att följa upp genomförd tillsyn. Bland annat har IVO av resursskäl begränsade möjligheter att följa upp att tillsynade aktörer faktiskt åtgärdar de brister som identifierats i tillsynen. IVO uppger vidare att uppföljning av genomförd tillsyn i många fall har begränsat värde, eftersom verksamheterna vid tillfället för uppföljningen kan ha åtgärdat bristerna, men kort tid därefter uppvisar nya brister. IVO betonar därför vikten av att de tillsynade verksamheterna fullgör sin skyldighet att bedriva egenkontroll och att IVO i sin tillsyn granskar systemen för detta.²²⁰

²¹⁵ IVO uppger att sökningar i ärendehanteringssystemet inte har uppdagat några sådana ärenden, men att det kan ha förekommit fall som inte syns i sökningarna. Uppgift från IVO 2024-11-15.

²¹⁶ Se 26 a § LSS samt prop. 2012/13:20, s. 91–92.

²¹⁷ Vanligast förekommande är hänvisningar till LSS, 9 § FL, 11 kap. SoL (2001:453), Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9); Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

²¹⁸ Prop. 1992/93:159; prop. 2004/05:39.

²¹⁹ Se 26 a § LSS.

²²⁰ Att IVO:s tillsyn ska innefatta kontroll av hur verksamheterna bedriver egenkontroll framgår också av IVO:s instruktion. Se 2 § förordningen med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

5.2.4 IVO har inte förmedlat kunskap från tillsyn av myndighetsutövning enligt LSS sedan 2016

I IVO:s uppdrag ingår att förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen.²²¹ Detta görs bland annat i tematiska tillsynsrapporter och i den årliga publikationen *Vad har IVO sett*, där IVO sammanfattar viktiga iakttagelser från det senaste årets arbete.²²² År 2016 publicerade IVO som nämnts två rapporter om tillsyn av myndighetsutövning enligt LSS. Rapporterna var ett led i att återföra resultat och iakttagelser från myndighetens tillsyn. I rapporterna redovisas flera problem i kommunernas myndighetsutövning (se avsnitt 3.1 samt bilaga 3).

Under åren 2017–2024 har IVO inte publicerat några iakttagelser från tillsyn av myndighetsutövning enligt LSS, vare sig i särskilda rapporter eller i publikationen *Vad har IVO sett*. Under dessa år fick IVO ett stort antal signaler om sådana brister och avslutade ett antal tillsynsärenden på området (se avsnitt 5.1 samt 5.3.3).²²³

5.3 IVO:s nuvarande arbetsmetoder innebär att vissa områden sällan prioriteras för tillsyn

5.3.1 IVO har omorganiserat sin tillsynsverksamhet i syfte att den ska bli mer enhetlig och effektiv ...

IVO:s tillsynsansvar spänner över stora delar av välfärden. Enbart på socialtjänstområdet omfattar IVO:s tillsynsansvar omkring 17 000 verksamheter i offentlig och privat sektor.²²⁴ Enligt IVO:s instruktion ska tillsynen planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser, om inte annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen.²²⁵ Sedan 2021 har IVO omorganiserat sin tillsynsverksamhet i syfte att den ska bli mer enhetlig och effektiv.²²⁶

Omorganiseringen har påverkat IVO:s arbete med egeninitierad tillsyn. Tidigare hanterades och bedömdes signaler som inkom till IVO av varje regional avdelning för sig.²²⁷ Det var då vanligt att IVO inledde egeninitierad tillsyn av en enskild verksamhet baserat på information som inkommit via klagomål eller andra

²²¹ Se 26 a § LSS.

²²² Enligt instruktionen ska IVO senast den 1 mars varje år lämna en särskild rapport till regeringen med en sammanfattande analys av myndighetens arbete med tillsyn, klagomål enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) och tillståndsprövning under det gångna verksamhetsåret. Se 3 § förordningen med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

²²³ *Vad har IVO sett* för åren 2017–2024. Åren 2017–2020 avslutade IVO i snitt 24 ärenden per år gällande myndighetsutövning enligt LSS. Uppgift från IVO 2025-10-03.

²²⁴ SOU 2024:25, s. 101–102.

²²⁵ Se 2 § förordningen med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

²²⁶ Bakgrunden till omorganiseringen är att regeringen, Riksrevisionen och andra aktörer tidigare har konstaterat brister i enhetlighet och i det riskbaserade arbetet i IVO:s tillsynsverksamhet. Omorganisationen har bland annat inneburit att IVO har infört nya, samlade former för beredning av ställningstaganden och beslut samt en mer enhetlig hantering och riskanalys av inkomna signaler om brister och missförhållanden. Se IVO, 2024e, s. 4–7; Riksrevisionen, 2019; Skr. 2019–20:121, s. 7–9; Statskontoret, 2015, s. 7, 46–53, 95, 100.

²²⁷ IVO, *Åtgärder för en mer enhetligt bedriven tillsyn. Uppföljning av IVO:s åtgärder 2020–2024*, 2024, s. 8–9, 12.

informationskällor. Till följd av omorganiseringen genomför IVO sällan sådana tillsynsinsatser i dag, och då enbart på indikation om, eller vid konstaterad förekomst av, allvarliga och akuta risker för liv och hälsa, det vill säga våld, hot, övergrepp eller vanvård. I stället ska all information som inkommer till IVO användas för att identifiera mer generella risker som kan ligga till grund för större tematiska tillsynsinsatser, så kallad nationell tillsyn.²²⁸ Syftet är att myndigheten ska prioritera resurser för tillsyn där de gör mest nytta. En fördel med detta arbetssätt är att det skapar bättre förutsättningar för en enhetlig tillsyn. En annan fördel är att tillsyn som planeras utifrån ett samlat och strategiskt perspektiv, och som involverar flera verksamheter och avrapporteras i en särskild rapport, kan väntas ha bättre förutsättningar att få ett bredare genomslag och bidra till lärande, utöver det som blir resultatet av återföringen i det enskilda ärendet.²²⁹

5.3.2 ... men ett riskbaserat arbetssätt kan medföra att vissa områden sällan omfattas av tillsyn

Eftersom IVO:s tillsynsansvar omfattar flera stora välfärdsområden och ett stort antal verksamheter, innebär det nya arbetssättet att olika tillsynsområden ställs emot varandra i riskanalysen. Därtill prioriterar IVO de regeringsuppdrag som myndigheten får och som rör tillsyn av särskilda områden. Det medför att områden och verksamheter som inte bedöms utgöra hög risk kan lämnas utan tillsyn under lång tid. Myndighetsutövningen enligt LSS inrymmer sällan den sortens akuta risker som numera krävs för att IVO ska inleda tillsyn av enskilda verksamheter. Därmed minskar utrymmet för IVO att inleda tillsyn – om inte myndigheten fattar beslut om att inleda en nationell tillsyn på området.

Att ett område till stor del lämnas utan tillsyn innebär inte bara en risk för att brister i enskilda verksamheter inte upptäcks och åtgärdas, utan också att hela verksamhetsområden inte får möjlighet att dra lärdom av tillsynsresultaten – förutsatt att resultaten sprids till en vidare krets. I granskningen har såväl kommunföreträdare som andra aktörer framfört att de ser behov av mer tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS (se avsnitt 5.5).

5.3.3 IVO tar emot en stor mängd signaler om missförhållanden, varav ett fåtal leder till att tillsyn inleds

En del av IVO:s riskanalyser görs i samband med IVO:s hantering av signaler från allmänheten och från verksamheter. IVO tar årligen emot en stor mängd signaler i form av tips, upplysningar, synpunkter, klagomål och frågor som berör samtliga tillsynsområden, däribland hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamheter enligt LSS. Merparten av inkomna signaler hanteras av IVO:s upplysningstjänst som

²²⁸ IVO, *Åtgärder för en mer enhetligt bedriven tillsyn. Uppföljning av IVO:s åtgärder 2020–2024*, 2024, s. 9–10.

²²⁹ Intervjuer med IVO 2025-04-23; 2025-04-25; 2025-04-28. Se även SOU 2024:25, s. 93.

åriligen tar emot cirka 35 000 signaler via bland annat telefon, mejl och tipstjänsten *Berätta för IVO*.²³⁰

IVO har ingen skyldighet att utreda inkomna signaler.²³¹ När information inkommer till IVO:s upplysningstjänst gör IVO:s inspektörer en bedömning av huruvida informationen ska registreras som ett ärende och föras vidare inom IVO för ställningstagande av berörd tillsynsavdelning. För bedömningen av inkomna signaler finns bedömningsstöd.²³²

Verksamhetstillsyn till följd av inkomna upplysningar fyller en viktig funktion, men sker sällan i dag

I utredningsbetänkandet *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten* redovisas IVO:s statistik över upplysningsärenden²³³ för åren 2017–2022. Statistiken visar att inkomna upplysningar allt mer sällan resulterar i tillsyn.²³⁴ Flest upplysningsärenden under perioden rörde händelser som IVO betecknar som en fråga om rättssäkerhet. Under 2022 ledde 3 procent av dessa till att tillsyn inleddes.²³⁵

Under åren 2020 till 2024 tog IVO emot cirka 2 350 signaler gällande myndighetsutövning på funktionshindersområdet, enligt socialtjänstlagen och LSS. 765 av dessa inkom under 2024.²³⁶ Under 2020–2023 öppnade IVO 30 tillsynsärenden gällande myndighetsutövningen enligt LSS. Inget ärende öppnades 2024 (se avsnitt 5.1).

Att IVO koncentrerar sitt egeninitierade tillsynsarbete till större, nationella tillsynsinsatser har som nämnts fördelar för tillsynsverksamheten, exempelvis att sådan tillsyn förväntas ha bättre förutsättningar att få ett bredare genomslag. Samtidigt fyller tillsynen av enskilda verksamheter som inleds mot bakgrund av inkomna tips och klagomål en viktig funktion, eftersom det är ett sätt för allmänheten och professioner att uppmärksamma IVO och den berörda verksamheten på bristerna och få till stånd att de utreds och åtgärdas. Att sådan tillsyn sällan sker på LSS-området i dag uppfattas som ett problem av vissa brukare, anhöriga och funktionsrättsorganisationer. Det innebär att de kan lämna information om brister till IVO, men IVO är inte skyldig att

²³⁰ *Berätta för IVO* kallades tidigare *Tipsa IVO*.

²³¹ Det skiljer sig från anmälningar enligt lex Sarah och rapporter om ej verkställda beslut, som IVO är skyldig att utreda. IVO har också en skyldighet att hantera enskildas klagomål på hälso- och sjukvården enligt 7 kap. 10–18 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

²³² Två av dessa används för att bedöma samtliga upplysningar som inkommer till upplysningstjänsten: IVO, *Bedömningsstöd avseende vilka upplysningar som ska skickas vidare för registrering som ett ärende i Public 360* (internt dokument), 2021; IVO, *Stöddokument för bedömning av risknivå av inkomna upplysningar* (internt dokument), 2020. Det tredje används för att ytterligare bedöma upplysningar som upplysningstjänsten har bedömt uppfyller kriterierna för hög allvarlighetsnivå: IVO, *Bedömningsstöd för upplysningar i IVO insikt* (internt dokument), 2025. IVO insikt är ett visualiseringsverktyg som IVO använder för att visualisera statistik och utgöra ett underlag för analys. IVO planerar en uppdatering av samtliga bedömningsstöd (Uppgift från IVO, 2025-10-15).

²³³ I betänkandet benämns dessa ”anmälningensärenden” eftersom de tidigare hanterades via ärendeslaget ”anmälan till IVO”. Sedan 2024 integreras dessa ärenden istället i funktionen ”Berätta för IVO”. Se IVO, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 11–12, 43; SOU 2024:25, s. 114.

²³⁴ I form av ett nytt tillsynsärende eller att uppgifterna tillförs ett befintligt ärende.

²³⁵ Statistiken fångar dock inte de anmälningar som har använts i riktade och större nationella tillsynsinsatser. Se SOU 2024:25, s. 115.

²³⁶ Underlag från IVO 2025-10-03. Siffrorna bygger på IVO:s sökningar av data för upplysningar som inkommit till IVO:s upplysningstjänst.

utreda eller svara på basis av informationen, och chansen att IVO ska öppna ett tillsynsärende är mycket liten.²³⁷

JO tar emot allt fler anmälningar om LSS, men kan inte ersätta IVO:s tillsyn

Det finns även möjlighet för enskilda att göra en anmälan till JO om kommunernas myndighetsövning brister (se avsnitt 2.2.4). Antalet JO-anmälningar som rör LSS har ökat under den senaste tioårsperioden. År 2024 tog JO emot 202 anmälningar gällande LSS, vilket motsvarar en ökning på 85 procent sedan 2014, då JO tog emot 109 anmälningar.²³⁸ JO är dock en liten myndighet med begränsade möjligheter att bedriva granskning i större skala. JO har inte heller mandat att utfärda sanktioner och JO:s beslut är inte rättsligt bindande. Riksdagens konstitutionsutskott (KU) har, apropå att det skett en stor ärendetillströmning till JO överlag, understrukit att JO:s tillsyn är extraordinär till sin karaktär. Utskottet framhåller att en förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt extraordinära tillsynsuppdrag på ett ändamålsenligt sätt är att det finns en välfungerande ordinär offentlig tillsyn.²³⁹

5.4 Det finns ett förväntansgap mellan olika aktörers förväntningar på IVO:s tillsyn och IVO:s faktiska arbete och förutsättningar

Granskningen synliggör att det finns ett förväntansgap mellan de förväntningar som olika aktörer har på IVO:s tillsyn och IVO:s faktiska arbete och förutsättningar. Förväntansgapet rör bland annat uppgiften att kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, som IVO menar att myndigheten har begränsade möjligheter att fullfölja (se avsnitt 5.2.3). Det handlar också om att det finns förväntningar på att IVO ska ge råd och vägledning i en utsträckning som IVO inte kan eller vill leva upp till. Till exempel framför kommunföreträdare ett missnöje med att IVO i sin tillsyn kan meddela att en verksamhet har brister, men inte ge någon vägledning till hur bristerna bör åtgärdas. IVO bekräftar att det är en vanlig synpunkt i inspektionssituationer.²⁴⁰ Även tidigare undersökningar har visat att såväl offentliga som privata aktörer efterfrågar mer dialog med och återkoppling från IVO i samband med tillsynen.²⁴¹ IVO har dock en restriktiv syn på sina möjligheter att ge stöd till de tillsynade aktörerna och understryker att myndigheten ska ge råd och vägledning *inom ramen för tillsynen*, bland annat genom tillsynsbeslutet. IVO är inte en normerande myndighet och IVO ska därför inte ge råd om hur brister ska åtgärdas eller hur verksamheter ska bedrivas. I stället kan IVO hänvisa tillsynade aktörer till relevanta författningar samt vägledande material från exempelvis Socialstyrelsen, som har det normerande uppdraget på området.²⁴²

²³⁷ Intervjuer med Autism Sverige 2025-03-18; Funktionsrätt Sverige 2024-11-20; Svenska Downföreningen 2025-05-12.

²³⁸ Uppgift från JO 2025-10-01.

²³⁹ Bet. 2024/25:KU11, s. 16.

²⁴⁰ Intervjuer med IVO 2025-04-28; IVO 2025-04-23; kommunföreträdare (gruppintervju, chefer och handläggare) 2025-05-14; SKR 2025-03-06; SKR 2025-04-22.

²⁴¹ Riksrevisionen, *Tillsynen över medicintekniska produkter – prioriteringar, genomförande och uppföljning*, 2024, s. 71–73, 79; SOU 2024:25, s. 122, 315–316.

²⁴² Intervjuer med IVO 2025-04-28; IVO 2025-04-23.

5.4.1 IVO behöver förbättra samverkan och kommunikation med andra aktörer

Denna och tidigare granskningar pekar på att IVO behöver utveckla sin samverkan med myndigheter och andra aktörer.²⁴³ IVO är enligt sin instruktion skyldig att samverka med andra myndigheter i syfte att uppnå ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn.²⁴⁴ I några av våra intervjuer framförs att IVO skulle vinna på att involvera tillsynsobjekt – i detta fall kommunerna – samt brukarföreträdare och andra intressenter i utformningen och kvalitetssäkringen av tillsynen.²⁴⁵ Liknande argument har framförts tidigare, bland annat av SKR och vårdprofessioner.²⁴⁶ Därtill menar intervjupersoner att IVO är otillräckligt transparent avseende hur tillsynen går till, vad den innehåller och hur IVO gör sina bedömningar.²⁴⁷

Som nämnts är IVO:s iakttagelser från tillsynen och från inkomna signaler en potentiellt viktig informationskälla för Socialstyrelsens arbete. Därmed är kommunikationen med Socialstyrelsen ytterligare en metod som IVO kan använda för att förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen och därigenom bidra till ökad kvalitet i kommunernas myndighetsutövning. Här noterar företrädare för både IVO och Socialstyrelsen att det finns ett förbättringsutrymme.²⁴⁸ IVO och Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för 2025 fått i uppdrag att stärka samverkan med varandra (se avsnitt 4.4.5).

5.4.2 IVO:s uppdrag är stort i förhållande till myndighetens förutsättningar

När företrädare för IVO bemöter de förväntningar som finns på myndighetens arbete betonar de att IVO:s uppdrag är stort och att många av de verksamheter som omfattas av tillsynsansvaret präglas av ett allt högre förändringstempo. För att möta omvärldens förväntningar på tillsynen skulle IVO behöva finnas på många platser samtidigt och återkomma mer regelbundet till verksamheterna, vilket inte är görbart med myndighetens nuvarande förutsättningar. Tillsyn är ett tidskrävande arbete där varje ärende kan innebära resor, flera fysiska inspektioner samt administrativa kontroller. Som nämnts har IVO också omorganiserat sin egeniniterade

²⁴³ Intervjuer med IVO 2025-04-28; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; sakkunnig 2025-02-21b; Socialstyrelsen 2025-06-17. Se även Riksrevisionen, *Tillsynen över medicintekniska produkter – prioriteringar, genomförande och uppföljning*, 2024, s. 73–74, 79; SOU 2024:25, s. 124.

²⁴⁴ Se 4 § förordningen med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

²⁴⁵ Intervjuer med sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; SKR 2025-04-22; Svenska Downföreningen 2025-05-12.

²⁴⁶ Se till exempel SFOG, "IVO är alarmistiskt om förlossningsvården", debattartikel, Dagens Medicin, 2025-02-10; Riksrevisionen, *Tillsynen över medicintekniska produkter – prioriteringar, genomförande och uppföljning*, 2024, s. 79; SKR, "IVO behöver ha en dialog med vårdens aktörer", hämtad 2025-10-31.

²⁴⁷ Som exempel ges att IVO inte presenterar sådan information på sin webbplats och att det är svårt att få svar på frågor om tillsynens innehåll. Se Intervjuer med sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; SKR 2025-04-22.

²⁴⁸ Intervjuer med IVO 2025-04-25; IVO 2025-04-28; IVO 2025-04-23; Socialstyrelsen 2025-04-14b; Socialstyrelsen 2025-04-23; Socialstyrelsen 2025-06-17.

tillsynsverksamhet med inriktning mot större, tematiska tillsynsinsatser och mindre tillsyn av enskilda verksamheter. Också detta kan bidra till att öka gapet mellan omvärldens förväntningar och IVO:s faktiska verksamhet. Situationen försvåras av att flera verksamhetsområden som ligger under IVO:s tillsynsansvar i dag är utsatta för omfattande välfärds kriminalitet. Det ställer ytterligare krav både på IVO:s kompetens och på tillsynens utformning och omfattning, och bidrar till undanträngning av andra arbetsuppgifter, exempelvis inom den egeninitierade tillsynen.²⁴⁹

5.5 Det finns en efterfrågan på mer tillsyn av kommunernas myndighetsutövning enligt LSS

Våra intervjuer visar att såväl kommunala företrädare som andra aktörer välkomnar mer tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS. Tillsyn av området skulle synliggöra brister i handläggningen, öka kunskapen om regelverkets krav och därigenom kunna bidra till förbättrad kvalitet.²⁵⁰ Samtidigt finns en medvetenhet bland intervjupersonerna om att det finns gränser för vad som kan åstadkommas med IVO:s tillsyn, och att tillsynen inte alltid leder till lärande eller rättelse.²⁵¹ IVO understryker att eftersom tillsynen inte kan nå alla verksamheter är det nödvändigt att verksamheterna själva fullgör sin skyldighet att bedriva egenkontroll.²⁵²

5.5.1 En ny LSS-inspektion utreds

Som nämnts har regeringen tillsatt en utredning bland annat för att utreda inrättandet av en ny LSS-inspektion (se avsnitt 2.1.3). Enligt direktivet bör en sådan inspektion bland annat ha i uppdrag att säkerställa att verksamheter enligt LSS är säkra, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter.²⁵³

Den 1 januari 2026 började lagändringar gälla i syfte att förbättra förutsättningarna för en mer effektiv tillsyn inom verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS. Lagändringarna gäller huvudsakligen utförarverksamheter och omfattar bland annat att IVO ska ges utökade möjligheter att ingripa mot verksamheter som inte uppfyller lagstiftningens krav, att nya sanktionsavgifter ska införas samt att kommunerna ska få en utökad anmälningsskyldighet. Därtill ska den särskilda avgiften för ej verkställda beslut höjas.²⁵⁴

²⁴⁹ Intervjuer med IVO 2025-04-28; 2025-04-23; 2025-04-25; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; sakkunnig 2025-09-08. Se även bl.a. SOU 2024:25, s. 290, 313–314.

²⁵⁰ Intervjuer med IVO 2025-04-28; IVO 2025-04-23; JO 2025-03-12; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chef) 2025-03-31; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (två chefer) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16. Se också SOU 2024:25, s. 121.

²⁵¹ Intervjuer med IVO 2025-04-23; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-04-23; sakkunnig 2025-02-21b; sakkunnig 2025-09-08.

²⁵² Intervjuer med IVO 2025-04-28; IVO 2025-04-25. Se även 2 § förordningen med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg samt SOU 2024:25, s. 81–82.

²⁵³ Dir. 2025:40, s. 13–16.

²⁵⁴ Prop. 2025/26:15, bet. 2025/26:SoU8, rskr. 2025/26:53.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens regelgivning, stöd och tillsyn gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS inte är effektiva.

Socialstyrelsens kunskapsstöd gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS behöver förbättras. Socialstyrelsen har föreskrifter, allmänna råd och kunskapsstöd med relevans för myndighetsutövningen enligt LSS. Men Socialstyrelsen har också identifierat behov av reglering och kunskapsstöd som inte har tagits fram, eller där arbetet har försenats. Riksrevisionen bedömer att Socialstyrelsen kan göra mer för att möta kommunernas behov av stöd, till exempel genom att sprida kunskap om hur handläggningen enligt LSS ska gå till och om gällande rätt enligt LSS.

Riksrevisionen bedömer också att det finns en outnyttjad potential i IVO:s tillsyn på området. IVO har under senare år genomfört begränsad tillsyn av kommuners myndighetsutövning enligt LSS, eftersom IVO inom ramen för tillgängliga resurser har prioriterat andra tillsynsområden. Riksrevisionen bedömer att ökad tillsyn från IVO skulle bidra till att brister i myndighetsutövningen upptäcks och åtgärdas samt till ökad kännedom om kommunernas skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen. I förlängningen skulle det kunna leda till ökad rättslig kvalitet och ökad rättssäkerhet. Det finns också behov av att IVO i större utsträckning sprider information från genomförd tillsyn och från inkomna signaler till berörda aktörer, däribland Socialstyrelsen.

Riksrevisionen konstaterar att det ligger ett stort ansvar på kommunerna att sörja för att myndighetsutövningen enligt LSS håller god kvalitet i fråga om både ärendehandläggningen och det materiella innehållet i besluten. Den berörda kommunala nämnden är självständigt ansvarig för myndighetsutövningen. I nämndens ansvar ingår att utöva egenkontroll för att följa upp och säkerställa handläggningens kvalitet.²⁵⁵ IVO och JO har påvisat återkommande brister i kommunernas handläggning av LSS-ärenden. Men granskningen synliggör också att det finns problem i kommunernas tillämpning av LSS som beror på hur lagen är utformad och hur rättspraxis har utvecklats. Dessa problem kan inte lösas enbart genom Socialstyrelsens och IVO:s arbete med regelgivning, stöd och tillsyn. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen bör ta initiativ till justeringar och förtydliganden av vissa bestämmelser i LSS, i syfte att öka förutsättningarna för en mer enhetlig tillämpning i kommunerna. En justering av LSS skulle även ge tillfälle att uppmärksamma enskildas tillgång till stöd, mot bakgrund av att såväl riksdag och regering som andra aktörer har konstaterat att personer med funktionsnedsättning inte alltid får det stöd de behöver.

²⁵⁵ Se 5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

6.1 Socialstyrelsen behöver göra mer för att möta kommunernas behov av stöd

Granskningen visar att Socialstyrelsens regelgivning och stöd gällande myndighetsutövningen enligt LSS till stor del är utformat för att åtgärda identifierade brister i myndighetsutövningen och för att möta kommunernas behov. Men Socialstyrelsen har också identifierat behov av reglering eller kunskapsstöd som myndigheten inte har tillgodosett, eller där arbetet har blivit försenat. Det gäller exempelvis den planerade revideringen av två föreskrifter och allmänna råd för LSS-boenden samt en handbok för handläggning av LSS-ärenden för vuxna. Enligt Socialstyrelsen beror förseningarna på att myndigheten har prioriterat andra uppgifter, bland annat kopplat till den nya socialtjänstlagen, samt att det under en period har saknats jurister med LSS-kompetens på myndigheten.

Riksrevisionen bedömer att det är angeläget att Socialstyrelsen ger mer stöd till kommunernas handläggning av vuxenärenden enligt LSS, till exempel genom att färdigställa den aviserade handboken.²⁵⁶ Socialstyrelsen bör även sprida information till kommunerna för att vägleda i gällande rätt och rättspraxis. Detta mot bakgrund av att kommunerna tolkar rättsläget olika och att det förekommer att kommuner drar för långtgående slutsatser av både HFD:s avgöranden och kammarrättsdomar. Socialstyrelsens kunskapshöjande insatser om LSS bör även riktas mot kommunala nämnder, eftersom det finns indikationer på att dessa ibland saknar tillräcklig kunskap om kommunens skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen.²⁵⁷ Därtill har Socialstyrelsen möjlighet att i större utsträckning tydliggöra kopplingen mellan LSS och andra politiska mål i sina kunskapsstöd, exempelvis hur stöd till personer med funktionsnedsättning kan motverka ohälsa och ofrivillig ensamhet hos enskilda och deras anhöriga.

6.2 IVO:s tillsyn kan bidra till ökad kvalitet i myndighetsutövningen

IVO har de senaste åren genomfört begränsad tillsyn av myndighetsutövningen enligt LSS. IVO har i stället prioriterat tillsyn av områden där riskerna bedömts vara större för patienter och brukare, samt tillsyn enligt regeringsuppdrag. IVO:s tillsynsansvar är stort och omfattar verksamhetsområden som ofta präglas av hög risk, ett högt förändringstempo och i vissa fall utbredd välfärdsbrottslighet. Samtidigt tydliggör granskningen att även områden som inte omfattar akuta risker har behov av tillsyn. De iakttagna problemen i kommunernas hantering av LSS-ärenden får konsekvenser för rättssäkerheten och för enskildas tillgång till ett ändamålsenligt stöd. För personer

²⁵⁶ I regleringsbrevet för 2026 fick Socialstyrelsen ett uppdrag att ta fram ett stödmaterial för handläggning av LSS, med särskilt fokus på ledsagarservice. Stödmaterialet ska slutredovisas i december 2026. Se Regeringsbeslut S2025/02147 (delvis)

²⁵⁷ Ett förslag på ett sådant arbete ingår i förslaget till ny nationell handlingsplan för funktionshinderspolitiken. Se MFD, *När delaktighet blir verklighet. Förslag till nationell handlingsplan för funktionshinderspolitiken 2026–2031*, 2025, s. 92.

som upplever brister i den kommunala handläggningen enligt LSS är det också ett problem att IVO numera sällan inleder tillsyn till följd av inkomna upplysningar och tips.

Mer statlig tillsyn av kommunernas myndighetsutövning enligt LSS skulle möjliggöra att allvarliga brister identifieras och åtgärdas. Ökad tillsyn av området, där resultaten av tillsynen sprids till en vidare krets, skulle också kunna bidra till att öka kommunala nämnders kunskap om deras skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen. Som nämnts har regeringen tillsatt en utredning för att utreda inrättandet av en ny LSS-inspektion.²⁵⁸

Granskningen synliggör vidare att det finns ett visst förväntansgap mellan å ena sidan de förväntningar på IVO som uttrycks i myndighetens instruktion, LSS och av externa aktörer, och å andra sidan IVO:s faktiska arbete och förutsättningar. Till exempel uppger IVO att myndigheten har begränsade möjligheter att lämna råd och ge vägledning²⁵⁹, utöver det som framgår av tillsynsbeslutet, eftersom IVO inte har ett normerande uppdrag. Vidare finns utmaningar i IVO:s uppgift att kontrollera att brister som identifierats i tillsynen åtgärdas²⁶⁰, eftersom de tillsynade verksamheterna ständigt förändras och eftersom uppföljning är resurskrävande. Kraven i LSS på att tillsynen ska omfatta vägledning, rådgivning och uppföljning skapar således förväntningar som IVO inte fullt ut lever upp till. Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat att det finns ett förväntansgap mellan IVO:s arbete och förutsättningar och de förväntningar på IVO som uttrycks i instruktionen och andra regelverk.²⁶¹ Det talar för att regeringen och IVO bör samordna sin syn på vad som ingår i IVO:s uppdrag. Regeringen behöver se till att de uppgifter som formuleras i IVO:s instruktion och andra regelverk är genomförbara inom ramen för IVO:s mandat och förutsättningar.

6.3 Efter drygt 30 år behöver LSS justeras och förtydligas

Granskningen synliggör att det finns problem i kommunernas tillämpning av LSS som beror på hur lagen är utformad och hur rättspraxis har utvecklats, och som inte kan lösas enbart genom Socialstyrelsens och IVO:s arbete med regelgivning, stöd och tillsyn. Riksrevisionen bedömer därför att det finns behov av att justera och förtydliga de delar av LSS med förarbeten som bidrar till oklarheter och skillnader i tillämpningen.

Det är drygt 30 år sedan LSS tillkom. År 2017 antog riksdagen ett mål för funktionshinderspolitiken: att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full

²⁵⁸ Dir. 2025:40, s. 13–16.

²⁵⁹ Se 26 a § LSS.

²⁶⁰ Se 26 a § LSS.

²⁶¹ Riksrevisionen, *Tillsynen över medicintekniska produkter – prioriteringar, genomförande och uppföljning*, 2024, s. 71–74.

delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund.²⁶² Såväl riksdagen som regeringen har uppmärksammat problem i tillämpningen av LSS som bidragit till att personer med funktionsnedsättning inte får det stöd de behöver.²⁶³ När stödet till personer med funktionsnedsättning inte fungerar kan det få betydande konsekvenser för enskilda och deras anhöriga. Det kan i förlängningen påverka andra politiska mål, till exempel kopplade till psykisk ohälsa, ofrivillig ensamhet och barns rättigheter.

Regeringen har sedan LSS infördes tagit initiativ till flera utredningar och lagändringar gällande LSS. De genomförda lagändringarna rör huvudsakligen insatsen personlig assistans, med några undantag. Flera delar av LSS där det finns kända problem har utretts, men inte åtgärdats.

6.3.1 Förarbetenas öppna skrivningar fyller en viktig funktion, men har skapat problem i tillämpningen

En rättighetslag bör uppfylla vissa krav på precision avseende innehåll och förutsättningar. Graden av precision i lagstiftningen påverkar bland annat individens möjligheter att utkräva sina rättigheter. Granskningen visar att utmaningarna i kommunernas tolkning och tillämpning av LSS till viss del beror på att lagens förarbeten är öppet formulerade och delvis saknar beskrivningar av hur LSS-insatserna ska utformas och personkretsbedömningar ska göras.²⁶⁴ Förarbetenas öppna formuleringar fyller en viktig funktion, eftersom de möjliggör att LSS-insatser kan anpassas efter varje individs unika behov. LSS personkrets består av en mycket heterogen grupp människor med skilda behov, och en alltför hög detaljnivå skulle riskera att leda till ett mindre ändamålsenligt stöd. Samtidigt lämnar de öppna skrivningarna ett tolkningsutrymme för tillämparen, som har bidragit till att kommunerna i hög utsträckning söker vägledning från rättspraxis, däribland kammarrättsdomar. Att vägledande rättspraxis är begränsad och att kammarrättspraxis ibland pekar i olika riktning, leder till skillnader i tillämpning mellan kommuner. Olika kommuner kan i vissa fall göra skilda bedömningar i likartade ärenden, utan att det går att säga att någon av dem gör formellt fel.

6.3.2 Vissa bestämmelser i LSS skapar särskilda svårigheter

Granskningen ger inte en uttömmande bild av vilka delar av LSS som bör justeras eller förtydligas, men synliggör några bestämmelser som skapar särskilda svårigheter för personer med funktionsnedsättning och för kommunerna. Dessa har uppmärksammat tidigare och överensstämmer delvis med de områden som

²⁶² Bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86.

²⁶³ Bet. 2023/24:SoU13, s. 41; Dir. 2016:40, s. 4–6, 19–20; prop. 2025/26:1 UO9, s. 175.

²⁶⁴ Detta har uppmärksammat tidigare. Se exempelvis dir. 2016:40, s. 4, 8, 19; Larsson, "Rättigheten personlig assistans – varför så svårtolkad?", 2018, s. 153; SOU 2008:77, s. 237–238.

omfattades av LSS-utredningens uppdrag när den tillsattes 2016.²⁶⁵ Här kan särskilt nämnas följande bestämmelser i LSS:²⁶⁶

- *Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.* Tillämpningen av insatsen skiljer sig åt mellan kommuner. Insatsen består av tre boendeformer, där servicebostad uppges vara särskilt svår att handlägga eftersom varken förarbetena eller rättspraxis tydliggör vem som kvalificeras för boendeformen. Tillämpningen av insatsen påverkas också av förändringar i målgruppen för LSS, bland annat att det har blivit vanligare att personer i behov av LSS-boende också har samsjuklighet eller social problematik. Därtill har det i våra intervjuer och tidigare undersökningar framkommit att det för vissa grupper finns behov av andra former av stöd i hemmet enligt LSS.²⁶⁷ Sammantaget finns behov av en översyn av LSS-insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.
- *Biträde av kontaktperson.* Olika kommuner gör skilda tolkningar av vem som är berättigad till insatsen kontaktperson. Rättspraxis och kommunernas tillämpning har utvecklats i en restriktiv riktning och andelen invånare som får insatsen har minskat. Det finns skäl att förtydliga syftet med insatsen för att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning, samt att se över insatsens tillgänglighet.
- *Daglig verksamhet.* Daglig verksamhet är inte tillgänglig för personkrets 3, trots att många i den gruppen har behov av sysselsättning. Därtill innebär insatsen vissa inlåsningsrisker, eftersom det förekommer att enskilda blir av med insatsen om de samtidigt arbetar eller studerar, även tillfälligt eller på deltid. Det finns därför skäl att göra anpassningar och justeringar i regleringen av daglig verksamhet. Vidare finns skäl att undersöka varför daglig verksamhet har vuxit så mycket i omfattning, eftersom det kan vara en indikation på att andra insatser som syftar till att skapa sysselsättning för personer med funktionsnedsättning inte fungerar.²⁶⁸
- *Ledsagarservice.* Det finns behov av tydliggörande gällande LSS-insatsen ledsagarservice, dels eftersom bestämmelsen tillämpas olika i skilda kommuner, dels eftersom det finns indikationer på att personer med behov av ledsagning inte alltid får ett adekvat stöd i dag. I samband med detta finns skäl att se över om insatsens syfte som det beskrivs i förarbetena är ändamålsenligt i förhållande till målgruppens behov. Ett förslag om att ledsagning ska regleras i en särskild lag bereds av regeringen.²⁶⁹

²⁶⁵ Dir. 2016:40; SOU 2018:88.

²⁶⁶ Se bilaga 3, avsnitt 2.5, för utförligare beskrivningar.

²⁶⁷ Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Delredovisning av ett regeringsuppdrag*, 2015, s. 75–76; SOU 2018:88, s. 221–223.

²⁶⁸ Antalet personer som får daglig verksamhet ökade från 22 till 39 personer per 10 000 invånare mellan 1999 och 2023. Se bilaga 2 samt Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 35.

²⁶⁹ Bet. 2023/24:SoU13; rskr. 2023/24:256; uppgift från Socialdepartementet (möte) 2025-10-24.

- *Korttidstillsyn.* Det finns oklarheter i kommunernas tillämpning av insatsen korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov. Åldersgränsen för insatsen är inte heller anpassad till skollagens reglering av fritidshem.
- *Personkretsbestämmelsen.* En särskild svårighet i kommunernas myndighetsutövning enligt LSS är att bedöma om personer som ansöker om insatser tillhör lagens personkrets. Sedan lagens tillkomst har det också skett förändringar i målgruppens sammansättning.²⁷⁰ Vidare finns uppgifter om att vissa kommuner blandar ihop skrivningen om ”betydande svårigheter i den dagliga livsföringen” i bestämmelsen om personkrets²⁷¹, med ”grundläggande behov” i bestämmelsen om personlig assistans²⁷², vilket kan leda till att de ger avslag på personkretstillhörighet på felaktig grund. I propositionen som föregick LSS betonades att det var särskilt angeläget att tillämpningen av personkretsbestämmelsen skulle utvärderas.²⁷³ Behovet att se över personkretsbestämmelsen i LSS har framförts vid flera tillfällen och ingick i LSS-utredningens uppdrag.²⁷⁴ Utredningen föreslog ingen ändring av den ursprungliga personkretsen för LSS, men rekommenderade att skrivningarna skulle moderniseras för att bättre spegla dagens begreppsbildning.²⁷⁵ En sådan uppdatering har dock inte skett.

En justering av ovan nämnda bestämmelser i LSS kan komma att innebära att kommunernas kostnader för LSS ökar, i vilket fall finansieringsprincipen aktualiseras. Finansieringsprincipen innebär att staten inte ska ålägga kommuner och regioner nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering.²⁷⁶

Behovet att justera och förtydliga vissa bestämmelser i LSS aktualiseras ytterligare av det pågående arbetet med att flytta huvudmannaskapet för personlig assistans till staten, samt av den nya socialtjänstlagen som trädde i kraft i juli 2025. I våra intervjuer framförs att omotiverade skillnader mellan LSS och socialtjänstlagen riskerar att förstärka uppdelningen mellan verksamhetsområden och försvåra samverkan kring individer som behöver stöd enligt båda lagstiftningarna. Det finns också farhågor om att verksamheter enligt LSS kommer att exkluderas från det utvecklingsarbete som nu sker på socialtjänstområdet till följd av den nya socialtjänstlagen. En översyn av vissa bestämmelser i LSS skulle ge tillfälle att pröva behovet av anpassningar för att bringa de två lagstiftningarna i bättre samklang med varandra.

²⁷⁰ Se kapitel 3 och bilaga 2 och 3.

²⁷¹ Se 1 § 3. LSS.

²⁷² Se 9 a § LSS.

²⁷³ Detta eftersom införandet av LSS innebar att målgruppen för den tidigare omsorgslagen utökades till att även omfatta den grupp som kom att kallas personkrets 3. Se prop. 1992/93:159, s. 162.

²⁷⁴ Dir. 2016:40, s. 9–10, 18–19. Se även exempelvis Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Delredovisning av regeringsuppdrag*, 2015, s. 65–66.

²⁷⁵ SOU 2018:88, s. 194–201. Valet att inte föreslå en ny personkretsindelning i betänkandet mötte viss kritik, bland annat från en av utredningens experter genom ett särskilt yttrande. Se SOU 2018:88, s. 1015.

²⁷⁶ Finansieringsprincipen är inte författningsreglerad men har tillämpats sedan 1993. Se prop. 1991/92:150 del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

Våra intervjuer med kommunföreträdare synliggör också att det finns höga förväntningar på LSS från andra samhällsaktörer, däribland vården och skolan, som inte alltid stämmer överens med lagens utformning och begränsningar. Det pekar på att det behövs en större medvetenhet i samhället om vilka möjligheter och begränsningar som finns inom ramen för LSS, och om att ansvaret för att personer med funktionsnedsättning ska få goda levnadsvillkor delas av flera aktörer.

6.4 Rekommendationer

Med anledning av granskningens iakttagelser och slutsatser lämnar Riksrevisionen rekommendationer till Socialstyrelsen och regeringen.

Till regeringen

- Ta initiativ till en justering och förtydligande av vissa bestämmelser i LSS, för att skapa förutsättningar för större likvärdighet och bättre kvalitet i kommunernas myndighetsutövning samt för att säkerställa ett ändamålsenligt stöd.

Till Socialstyrelsen

- Förbättra stödet till kommunernas myndighetsutövning enligt LSS, exempelvis genom att ta fram den planerade handboken för handläggning av vuxenärenden enligt LSS. Ge även kommunerna stöd i att tolka gällande rätt inom LSS.

Referenslista

Författningar

Författningssamlingsförordning (1976:725).

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

Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS-verksamhet.

Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

Förordning (2024:1063) om ändring i förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

Förvaltningslag (2017:900), FL.

Förvaltningsprocesslag (1971:291), FPL.

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).

Kommunallag (2017:725).

Lag (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade m.fl. (elevhemslagen).

Lag (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen).

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Lag (1993:389) om assistansersättning, LASS.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Lag (2022:1227) om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

Patientsäkerhetslag (2010:659).

Regeringsformen, RF.

Socialförsäkringsbalk (2010:110), SFB.

Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder (SOSFS 2008:32).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS (SOSFS 2012:6).

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

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lex Sarah (SOSFS 2011:5)

Socialtjänstlag (2001:453), SoL.

Socialtjänstlag (2025:400), SoL.

Riksdagstryck, regeringsbeslut, regeringsskrivelser, departementspromemorior och kommittédirektiv

Bet. 1991/92:FiU29, *Den kommunala ekonomin.*

Bet. 1995/96:SoU15, *Vissa frågor om personlig assistans.*

Bet. 1996/97:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m.*

Bet. 2003/04:FiU21, *Tilläggsbudget 1 för 2004.*

Bet. 2003/04:FiU9, *Utgjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade.*

Bet. 2009/10:FiU12, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Bet. 2021/22:SoU34, *Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn.*

Bet. 2021/22:SoU35, *Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård.*

Bet. 2022/23:KU32, *Översyn av JO-ämbetet.*

Bet. 2023/24:SoU13, *Stöd till personer med funktionsnedsättning.*

Bet. 2024/25:KU11, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.*

Bet. 2017/18:SoU5, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Ds 2000:53, *Kommunalt domstolstrots.*

Prop. 1991/92:150, med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringspropositionen).

Prop. 1992/93:159, Stöd och service till vissa funktionshindrade.

Prop. 1995/96:146, Vissa frågor om personlig assistans.

Prop. 1996/97:150, 1997 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2002/03:151, Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade.

Prop. 2003/04:100, 2004 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2004/05:39 Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), m.m.

Prop. 2007/08:88, Förändringar i kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet.

Prop. 2008/09:160, Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.

Prop. 2012/13:20 Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Prop. 2016/17:188, Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolicen.

Prop. 2021/22:214, Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn.

Prop. 2021/22:244, Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård.

Prop. 2024/25:89, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

Prop. 2025/26:1 Budgetproposition för 2026.

Prop. 2025/26:60, Stärkta insatser för äldre och för de som vårdar eller stöder närstående.

Regeringsbeslut S2024/01775, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.

Regeringsbeslut S2025/00165 (delvis), Uppdrag till Socialstyrelsen att förbereda inrättandet av ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism.

Regeringsbeslut S2025/00583, S2025/01181, Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan.

Regeringsbeslut S2025/02142, Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Socialstyrelsen.

Regeringsbeslut S2025/02147 (delvis), Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Socialstyrelsen.

Reglering av insatsen ledsagning i en särskild lag. Svar på skriftlig fråga 2024/25:84 besvarad av statsrådet Camilla Waltersson Grönvall (M).

Rskr. 1991/92:345.

Rskr. 1995/96:262.

Rskr. 2000/01:23.

Rskr. 2003/04:273.

Rskr. 2003/04:40.

Rskr. 2009/10:210.

Rskr. 2017/18:86.

Rskr. 2021/22:416.

Rskr. 2021/22:428.

Rskr. 2023/24:256.

Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Skr. 2019–20:121 Riksrevisionens rapport om Inspektionen för vård och omsorg.

Skr. 2024/25:77, *Det handlar om livet – nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention.*

Sveriges riksdag, *Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av Riksdagens ombudsmän (JO)*, 2020.

Sveriges riksdag, *Översyn av JO-ämbetet*, 2022.

Domar

HFD 2011 ref. 60.

HFD 2012 ref. 59.

HFD 2015 ref. 46.

HFD 2021 ref. 12.

HFD 2023 ref. 3.

RÅ 1995 ref. 47.

RÅ 1999 ref. 54.

Rapporter, utredningar och övriga källor

Axberger, H-G., "Rättssäkerhet – teori och praktik", i Inspektionen för socialförsäkringen, *Rättssäker förvaltning*, 2010.

Björquist, E., Persson, S., & Molin, M., “‘There is a fear of not being SUPER knowledgeable’ – social workers striving to enhance children’s participation in the assessment process for disability support”, *European Journal of Social Work*, Vol. 27, No. 3, 2024.

Centrum för rättvisa, *Chanslös mot myndigheterna? Fem reformer för en rättvisare förvaltningsprocess*, 2024.

Dir 2016:40, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen*.

Dir 2020:3, *Stärkt rätt till personlig assistans för stöd vid egenvård, vid tillsyn samt för barn*.

Dir. 2018:35, *Tilläggsdirektiv till LSS-utredningen*.

Dir. 2025:40, *Effektivare åtgärder mot välfärdsbrott och ökad förutsebarhet inom personlig assistans*.

Ekman, B., Magnusson, L., McKee, K., Vicente, J. och Hanson, E., *Kostnadsanalys av anhörigomsorg: uppskattningar från en nationell undersökning i Sverige*. Nationellt kompetenscentrum anhöriga, Nka, 2022.

Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar*, 2022.

Folkhälsomyndigheten, *Tillsammans för god gemenskap i hela befolkningen. En nationell strategi mot ensamhet*, 2025.

FUB och Autism Sverige, *Möte om föreskrifter och allmänna råd för bostad med särskild service och daglig verksamhet enligt LSS* (skrivelse till Socialstyrelsen 2025-02-26), 2025.

FUB, *Remissyttrande: Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* (SOU 2018:88), 2020.

Herold, L., ”Förlamade Bahar har fått assistansen halverad”, *Dagens Nyheter*, 2024-11-11.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*, 2014.

Inspektionen för vård och omsorg, *Att inte få rätten att leva som andra. Redovisning av den nationella tillsynen av gruppbostäder för vuxna enligt LSS*, 2023.

Inspektionen för vård och omsorg, *Bedömningsstöd avseende vilka upplysningar som ska skickas vidare för registrering som ett ärende i Public 360* (internt dokument), 2021.

Inspektionen för vård och omsorg, *Bedömningsstöd för upplysningar i IVO insikt* (internt dokument), 2025a.

Inspektionen för vård och omsorg, *Iakttagelser i korthet. Barn får vänta för länge på stöd från socialtjänsten*, 2024a.

Inspektionen för vård och omsorg, *Med makt följer ansvar. Socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst*, 2016.

Inspektionen för vård och omsorg, *Statistiktabeller för lex Sarah*, 2024, 2024b.

Inspektionen för vård och omsorg, *Stöddokument för bedömning av risknivå av inkomna upplysningar* (internt dokument), 2020.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad gör min LSS-handläggare? Tillsyn av myndighetsutövning inom LSS och hur de som söker en insats uppfattar handläggningsprocessen*, 2016.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad har IVO sett 2017?*, 2018.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad har IVO sett 2018?*, 2019.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad har IVO sett 2019?*, 2020.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad har IVO sett 2020?*, 2021.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad har IVO sett 2021?*, 2022.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad har IVO sett 2022?*, 2023.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad har IVO sett 2023?*, 2024c.

Inspektionen för vård och omsorg, *Vad har IVO sett 2024?*, 2025b.

Inspektionen för vård och omsorg, *Årsredovisning 2022*, 2023.

Inspektionen för vård och omsorg, *Årsredovisning 2023*, 2024d.

Inspektionen för vård och omsorg, *Årsredovisning 2024*, 2025c.

Inspektionen för vård och omsorg, *Åtgärder för en mer enhetligt bedriven tillsyn. Uppföljning av IVO:s åtgärder 2020–2024*, 2024e.

Institutet för mänskliga rättigheter, *Allt ifrågasätts. Kunskap om och upplevelser av mänskliga rättigheter hos personer med funktionsnedsättning i Sverige*, 2023.

Institutet för mänskliga rättigheter, *Kompletterande information till FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, 2024.

Justitieombudsmannen, beslut 2017-10-02, dnr 589–2016, *Allvarlig kritik mot Vård- och omsorgsutskottet i Töreboda kommun för bl.a. utformningen av ett beslut om insats enligt LSS*.

Justitieombudsmannen, beslut 2018-06-14, dnr 921–2017, *Kritik mot Socialnämnden i Vaggeryds kommun bl.a. för att nämnden utan någon giltig grund omprövade och ändrade ett tidigare beslut om insats enligt LSS till den enskildes nackdel.*

Justitieombudsmannen, beslut 2018-12-18, dnr 7477–2017, *En undersökning av några kommuners handläggning av LSS-ärenden med inriktning på frågan om handläggningstiderna.*

Justitieombudsmannen, beslut 2025-02-13, dnr 5244–20232, *Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun får allvarlig kritik för bristande hantering av två domar i mål enligt LSS.*

Justitieombudsmannen, beslut 2025-07-03, dnr 6087–2024 (m.fl.), *Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommun får allvarlig kritik för långsam handläggning i fyra ärenden om personlig assistans enligt LSS, bristande dokumentation och för att ha brustit i sin underrättelseskyldighet enligt 11 § FL.*

Larsson, M. och Larsson, L.G., *LSS 2024. Stöd och service till vissa funktionshindrade*, Gothia Kompetens, 2024.

Larsson, M., "Rättigheten personlig assistans – varför så svårtolkad?", i Altermark, N., m.fl., *Forskning om personlig assistans – en antologi*, KFO Personlig Assistans, 2018.

Leijon, K. och Moberg, L., "Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2024/3.

Myndigheten för delaktighet, *Begränsade livsval - Situationen för personer med intellektuell funktionsnedsättning*, 2020.

Myndigheten för delaktighet, *Ett kunskapsstöd för kommunernas arbete med insatsen kontaktperson enligt LSS*, 2023.

Myndigheten för delaktighet, *När delaktighet blir verklighet. Förslag till nationell handlingsplan för funktionshinderspolitiken 2026–2031*, 2025.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, *Ljuset på skillnader. En studie om omotiverade skillnader i LSS-verksamhet, äldreomsorg och socialpsykiatri*, 2022.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, *Social kompetens. Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten*, 2019.

Olsson L., *Children with mild intellectual disability and their families - needs for support, service utilisation and experiences of support* (avhandling), Jönköping universitet, 2016.

Partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten, *Identifierade lokala kunskapsbehov – funktionshinderomsorg, till de nationella aktörerna* (internt dokument), 2022.

Payoff utvärdering av sociala investeringar, *Utvärdering Riksförbundet FUB – Samhällsekonomisk analys av beviljade insatser för grupp 1 i LSS personkrets*, Payoff, 2024.

Plantin, L. och Svensson, K. (red.), *Kunskap i socialtjänsten*, Forskarskolan för yrkesverksamma i socialtjänsten, 2024.

Regionala samverkans- och stödstrukturer, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner, *Förstudie inför beslut om yrkesresan funktionshinderområdet – myndighetsutövande personal i socialtjänsten*, 2022.

Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens stöd till personer med funktionsnedsättning*, 2025a.

Riksrevisionen, *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda*, 2014.

Riksrevisionen, *Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder*, 2019.

Riksrevisionen, *IVO:s hantering av enskildas klagomål på hälso- och sjukvården*, 2025b.

Riksrevisionen, *Lex Maria och lex Sarah – statens arbete mot vårdskador och missförhållanden inom vård och omsorg av äldre*, 2023.

Riksrevisionen, *Tillsynen över medicintekniska produkter – prioriteringar, genomförande och uppföljning*, 2024.

Segnestam Larsson och Tideman, *Kommunala riktlinjer för LSS-insatser – en uppföljning*, Marie Cederschiöld Högskola, 2023.

SFOG, "IVO är alarmistiskt om förlossningsvården", debattartikel, *Dagens Medicin*, 2025-02-10.

Socialdepartementet, *Nationell anhörigstrategi - inom hälso- och sjukvård och omsorg*, 2022.

Socialstyrelsen, *Anhöriga som ger omsorg till närstående. Fördjupad studie av omfattning och konsekvenser*, 2014.

Socialstyrelsen, *Anhöriga som vårdar eller stödjer någon de står nära. Underlag till en nationell strategi*, 2021a.

Socialstyrelsen, *Autism. Förekomst och samsjuklighet*, 2024.

Socialstyrelsen, *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS*, 2018.

Socialstyrelsen, *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning*, 2008.

Socialstyrelsen, *Delprocess – Socialstyrelsens arbete med författningar (internt dokument)*, 2023a.

Socialstyrelsen, *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2022*, 2023b.

Socialstyrelsen, *Förslag till prioritering av föreskriftsarbeten T1 2025* (internt dokument), 2025.

Socialstyrelsen, *Förändring i ledsagning över tid*, 2023c.

Socialstyrelsen, *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*, 2021b.

Socialstyrelsen, *Huvudprocess Styra med regler* (internt dokument).

Socialstyrelsen, *Huvudprocess Ta fram stöd för implementering* (internt dokument), 2025.

Socialstyrelsen, *Huvudprocess Ta fram kunskapsstöd* (internt dokument), 2024.

Socialstyrelsen, *Individens behov i centrum Ett stöd för att använda ICF och strukturerad dokumentation för personer som behöver stöd i sin dagliga livsföring*, 2023.

Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025.

Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2024*, 2024.

Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2023*, 2023d.

Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Delredovisning av regeringsuppdrag*, 2015a.

Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Tilläggsuppdrag avseende personlig assistans*, 2015b.

Socialstyrelsen, *Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet*, 2017.

Socialstyrelsen, *Leva som andra och vara delaktig i samhället*, 2024.

Socialstyrelsen, *Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten*, 2023e.

Socialstyrelsen, *Riktade informationsinsatser om LSS – redovisning av regeringsuppdrag*, 2025.

Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens strategiska inriktning 2021–2025*, 2021c.

Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens verksamhetsplan för 2024*, 2024.

Socialstyrelsen, *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2024*, 2025.

Socialstyrelsen, *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2024, bilaga tabeller*, 2025.

Socialstyrelsen, *Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser*, 2020.

Socialstyrelsen, *Ta fram kunskapsstöd med eller utan nationella rekommendationer – delprocess 3.8 i huvudprocess Styra med kunskap* (internt dokument), 2022.

Socialstyrelsen, *Ta fram kunskapsstöd med eller utan nationella rekommendationer – processkarta* (internt dokument), u.å.

Socialstyrelsen, *Utreda barn och unga. Handbok för socialtjänsten*, 2023f.

SOU 1991:46, *Handikapp, Velfärd, Rättvisa*.

SOU 1995:126, *Kostnader för den statliga assistansersättningen*.

SOU 2004:103, *LSS - Särskilt personligt stöd m.m.*

SOU 2004:118, *Beviljats men inte fått*.

SOU 2008:77, *Möjlighet att leva som andra*.

SOU 2018:39, *God och nära vård – En primärvårdsreform*.

SOU 2018:88, *Översyn av insatser enligt LSS*.

SOU 2021:37, *Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser*.

SOU 2023:9, *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans*.

SOU 2024:25, *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten*.

SOU 2024:43, *Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse, styrning*.

SOU 2024:50, *Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*.

Statistikmyndigheten SCB, *Utvärdering av LSS-kostnader mellan kommuner*, 2025.

Statskontoret, *Att styra de självstyrande*, 2023.

Statskontoret, *Att styra med kunskap*, 2023.

Statskontoret, *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport*, 2015.

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Slutrapport*, 2025.

Statsrådsberedningen, *Myndigheternas föreskrifter*, 2025.

Strahlemo, Å., "Problem att flytta för funktionsnedsatta", *Wernlands-tidningen*, 2021-04-22.

Sveriges Kommuner och Regioner, *Hur skapar vi bättre hälsa för personer med funktionsnedsättning?* 2024a.

Sveriges Kommuner och Regioner, *Lokala behov av kunskap. Modell för att identifiera lokala behov av kunskap inom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården*, 2024b.

UN CRPD, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden*, 2024.

Vision, *Socialchefsrapporten 2025*, 2025.

Webbsidor

Clevesköld, L., "Karnov (JUNO), Socialtjänstlag (2025:400)", https://juno.nj.se/b/documents/4570648?annotationId=SFS2025-0400_NKAR2&dq=utredning&subTab=karnov&tab=annotations#SFS2025-0400_K1_P2, hämtad 2025-12-09.

Försäkringskassan, "Statistik inom området funktionsnedsättning – assistansersättning", <https://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/funktionsnedsattning/statistik-inom-området-funktionsnedsattning---assistansersattning>, hämtad 2025-09-29.

Heja olika, "JO Thomas Norling utlovar extra fokus på LSS 2025", <https://hejaolika.se/artikel/jo-thomas-norling-svarar-pa-fragor-om-lss-arenden/#vilka-foljder-far-beslutet-om-hasselbyvallingby>, hämtad 2025-12-01.

Heja olika, "LSS feltolkas allt oftare. Vad kan vi göra åt det?", <https://hejaolika.se/artikel/lss-feltolkas-allt-oftare-vad-kan-vi-gora-at-det/>, hämtad 2025-11-06.

Inspektionen för vård och omsorg, "Nationell tillsyn av kommunernas myndighetsutövning för barn och unga", <https://www.ivo.se/aktuellt/riktade-tillsynsinsatser/kommunernas-myndighetsutovning-for-barn-och-unga/>, hämtad 2025-09-30.

Justitieombudsmannen, "Om JO", <https://www.jo.se/om-jo>, hämtad 2025-04-11.

Kunskapsguiden, "Kunskapsguiden", <https://kunskapsguiden.se/>, hämtad 2025-11-06.

Kunskapsguiden, "Om insatser och stöd enligt LSS", <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/insatser-enligt-lss/om-insatser-och-stod-enligt-lss/>, hämtad 2025-10-06.

Norstedts Juridik, "JUNO för kommuner", <https://www.nj.se/juno/kommun>, hämtad 2025-11-17.

Regeringskansliet, "Remiss SOU 2018:88 Översyn av insatser enligt LSS", <https://www.regeringen.se/remisser/2020/06/remissinstanser-sou-201888-lss-utredningen/>, hämtad 2025-11-18.

Socialstyrelsen, "Partnerskap för kunskapsstyrning",
<https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/organisation/partnerskap-for-kunskapsstyrning/>, hämtad 2025-02-17.

Sveriges Kommuner och Regioner, "Funktionshinder, LSS och omställning till ny socialtjänstlag",
<https://extra.skr.se/framtidenssocialtjanst/kunskapochstod/funktionshinderlss.86076.html>, hämtad 2025-11-05.

Sveriges Kommuner och Regioner, "IVO behöver ha en dialog med vårdens aktörer",
<https://extra.skr.se/skr/tjanster/pressrum/skrdebatten/debattartiklar/debattartiklar/i-vobehoverhaendialogmedvardensaktorer.89035.html>, hämtad 2025-10-31.

Sveriges Kommuner och Regioner, "Samordning och nätverk",
<https://skr.se/socialtjanst/kunskapsstyrninginomsocialtjansten/samordningochnatverk.8387.html>, hämtad 2026-01-21.

Sveriges Radio, "Skarp kritik mot dom som ger kommun rätt att tvångsförflytta människor", <https://www.sverigesradio.se/artikel/5315476>, hämtad 2025-12-02.

Yrkesresan, "Yrkesresan", <https://yrkesresan.se/yrkesresan.69217.html>, hämtad 2025-10-08.

Bilaga 1. Metod

För att besvara granskningsfrågorna har vi genomfört följande aktiviteter (se även avsnitt 1.4.1).

Intervjustudie

Möten och intervjuer med myndighetsföreträdare:

- Socialstyrelsen: åtta intervjupersoner (nio tillfällen).
- IVO: fyra intervjupersoner (fem tillfällen).

Intervjuer med företrädare för kommunsektorn:

- Kommun 1: politiker och chef (två intervjuer).
- Kommun 2: en politiker och två chefer (två intervjuer).
- Kommun 3: två chefer (en intervju).
- Kommun 4: chef och inspektör (en intervju).
- Fyra gruppintervjuer med LSS-handläggare och chefer från olika kommuner. Mellan fyra och sex personer deltog vid varje gruppintervju. Deltagare anmälde intresse genom SKR:s IBIC-nätverk, och vi gjorde därefter ett urval för att få en spridning avseende geografi och kommunstorlek.
- SKR: fyra medarbetare (två intervjuer).

Möten och intervjuer med funktionsrättsorganisationer, myndigheter och sakkunniga.

- Funktionshinderorganisationer:
 - Autism Sverige
 - Funktionsrätt Sverige
 - Riksföreningen för hörselskadade och döva barn med familjer (FHDBF)
 - Riksförbundet FUB
 - Svenska Downföreningen
 - Synskadades riksförbund.
- Andra aktörer och sakkunniga:
 - Institutet för mänskliga rättigheter
 - Vårdföretagarna, gruppintervju
 - Juristnätverk i socialrätt, gruppintervju (nio deltagare)
 - Andreas Pettersson, forskare, Södertörns högskola
 - Bengt Westerberg, f.d. riksdagsledamot
 - Finn Kronsporre, jurist

- Kerstin Svensson, forskare, Lunds universitet
- Magnus Tideman och Ola Segnerstam Larsson, forskare, Marie Cederschiöld högskola
- Monica Larsson, forskare, Lunds universitet
- Petra Björne, forskare, Malmö stad
- Therése Fridström Montoya, forskare, Uppsala universitet
- Thomas Norling, justitieombudsman.

Intervjufrågorna utgick från granskningens frågor och bedömningsgrunder och anpassades efter varje intervjupersons funktion och kunskapsområden.

Övriga aktiviteter och material

- Skriftliga frågor till IVO, Socialstyrelsen och Socialdepartementet.
- Granskning av IVO:s tillsynsbeslut gällande myndighetsutövning enligt LSS från perioden 2020–2024 (35 st.) och lex Sarah-beslut gällande myndighetsutövning enligt LSS från 2024 (12 st.).
- Genomgång av Socialstyrelsens författningar och kunskapsstöd med relevans för myndighetsutövningen enligt LSS.
- Genomgång av Socialstyrelsens och IVO:s myndighetsdokumentation, däribland interna processer och verksamhetsstatistik.
- Inbjudan till funktionsrättsorganisationer att lämna skriftliga synpunkter på kommunernas tillämpning av LSS samt granskningens frågeställningar. 19 organisationer kontaktades varav 5 inkom med svar.²⁷⁷
- Genomgång av Domstolsverkets statistik om LSS-mål i förvaltningsdomstol.
- Genomgång av Socialstyrelsens statistik om LSS-insatser.
- Genomgång av kommuners frågor och experters svar i JUNO för kommuners ”Fråga experten”-funktion.²⁷⁸ JUNO för kommuner är en rättslig betaltjänst från Norstedts Juridik. Frågefunktion är en tjänst där användare kan ställa rättsliga frågor till experter. Frågor och svar publiceras anonymt i JUNO för kommuners databas. Riksrevisionen hade under en begränsad period kostnadsfri tillgång till tjänsten. Vi gick igenom drygt 300 frågor som rörde myndighetsutövningen enligt LSS från perioden mitten av 2019 till början av augusti 2025.
- Genomgång av ett urval av kommunfrågor till Socialstyrelsens upplysningstjänst.
- Genomgång av relevant forskning och offentligt tryck.

²⁷⁷ Följande organisationer kontaktades (* markerar vilka som inkom med svar): Attention, DHR*, FUB*, Funktionsrätt Sverige, Personskadeförbundet RTP, Strokeförbundet, Riksföreningen för hörselskadade och döva barn med familjer (FHDBF)*, Neuroförbundet, Anhörigas riksförbund*, Forum – kvinnor och funktionshinder, Föreningen JAG, Förbundet unga rörelsehindrade, RBU, riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar, NUFT Nätverket unga för tillgänglighet, Förbundet Sveriges Dövblinda*, Intressegruppen för assistansberättigade, RSMH, Riksförbundet för social och mental hälsa, STIL – personlig assistans och politisk påverkan, SRF.

²⁷⁸ Se Norstedts Juridik, ”JUNO för kommuner”, hämtad 2025-11-17.

Bilaga 2. Utvecklingen av kommunala LSS-insatser

I denna bilaga ger vi en sammanfattande överblick av hur kommunala LSS-insatser har utvecklats över tid, huvudsakligen baserat på uppgifter från Socialstyrelsen.

Kommunernas kostnader för LSS har ökat över tid

År 2024 uppgick kommunernas samlade kostnader för LSS/socialförsäkringsbalken till 75,7 miljarder kronor. Kostnaderna hade då ökat med cirka 30 procent sedan 2019, i löpande priser.²⁷⁹ Under samma period ökade hela funktionshindersområdets²⁸⁰ andel av socialtjänstens övriga kostnader marginellt, från 28,8 till 29 procent.²⁸¹

Den största enskilda kostnadsposten inom LSS utgjordes 2024 av boende för vuxna. Därefter kommer personlig assistans enligt LSS/socialförsäkringsbalken respektive daglig verksamhet enligt LSS (se tabell 7).

Tabell 7 Kostnader för LSS-insatser 2024, miljarder kronor

LSS-insatser	2024
Boende enligt LSS	44,1
<i>varav boende vuxna</i>	41,5
<i>varav boende barn</i>	2,6
Personlig assistans enligt LSS/socialförsäkringsbalken	13,1
Daglig verksamhet enligt LSS	11,7
Övriga insatser enligt LSS	6,1
Summa kostnader	75,7

Källa: Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 9, s. 165.

Utvecklingen av tillgången till stöd skiljer sig mellan insatser och grupper

Utvecklingen av LSS-insatser kan mätas på olika sätt och skiljer sig åt mellan insatser, grupper inom personkretsen och åldersgrupper.

Antalet insatser totalt och per 10 000 invånare har ökat över tid

Det totala antalet LSS-insatser uppgick den 1 oktober 2024 till 121 300. Det innebär en ökning med 14 procent sedan år 2010.²⁸²

²⁷⁹ Prop. 2025/26:1 UO 9, s. 165.

²⁸⁰ Här ingår kostnader för insatser till personer med funktionsnedsättning enligt LSS, SFB, SoL och HSL.

²⁸¹ Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 39.

²⁸² Socialstyrelsen, *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2024*, 2025, s. 1–2.

Också antalet personer som får LSS-insatser har ökat. Den 1 oktober 2024 hade 81 000 personer en eller flera LSS-insatser. Det är en ökning med nästan 1 800 personer jämfört med 2023. Mellan 2010 och 2023 ökade antalet personer som får stöd enligt LSS med 30 procent.²⁸³

I syfte att kontrollera för befolkningsökningen redovisas antalet personer med LSS-insats per 10 000 invånare. Även med detta mått har omfattningen av LSS-insatserna sammantaget ökat över längre tid. År 1999 hade 54 personer per 10 000 invånare minst en LSS-insats. År 2024 hade 77 personer per 10 000 invånare LSS-insats (se tabell 8).²⁸⁴

Tabell 8 Antal personer med LSS-insats per 10 000 invånare 1999, 2018–2024

	1999	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Antal personer med LSS-insats per 10 000 invånare	54	72	73	73	73	74	75	77

Källa: Socialstyrelsens lägesrapporter om insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, 2021–2024 samt Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 9.

Personkrets 1 står för en stor del av ökningen av LSS-insatser, medan personkrets 3 har minskat

En uppdelning av statistiken på personkretstillhörighet visar att personkrets 1 har ökat markant i omfattning och står för en stor del av ökningen av LSS-insatser. I denna grupp ingår personer med intellektuell funktionsnedsättning och autism. År 1999 var det 40 personer per 10 000 invånare tillhörande personkrets 1 som hade minst en LSS-insats. År 2023 var motsvarande siffra 68 personer. En stor del av ökningen av insatser till denna grupp beror på att fler personer i dag får insatsen daglig verksamhet (se nedan). Det är betydligt färre personer i de andra grupperna som tar emot LSS-insatser, och här ser förändringarna över tid annorlunda ut. Antalet personer i personkrets 2 med LSS-insats ökade från 1,1 per 10 000 invånare år 1999 till 1,8 per 10 000 invånare år 2023. Under samma period minskade antalet personer med insatser som tillhör personkrets 3 från 9,7 till 5,1 personer per 10 000 invånare.²⁸⁵

Det finns flera möjliga orsaker till förändringarna i de olika gruppernas tillgång till LSS-insatser. Att det har skett en ökning av autismdiagnoser över tid har sannolikt påverkat att personkrets 1 har växt.²⁸⁶ Att personkrets 3 har minskat beror sannolikt delvis på att personer med synskada sällan bedöms tillhöra personkretsen i dag, till följd av kommunernas tolkning av HFD-avgöranden.²⁸⁷

²⁸³ Prop. 2025/26:1 UO 9, s. 161.

²⁸⁴ Prop. 2025/26:1 UO 9, s.162; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 34. Personer som har rådgivning och annat personligt stöd som enda LSS-insats ingår inte i statistiken.

²⁸⁵ Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 25–26.

²⁸⁶ Se exempelvis Socialstyrelsen, *Autism. Förekomst och samsjuklighet*, 2024, s. 8–10; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 35.

²⁸⁷ RÅ 1999 ref. 54; Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 60; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 38.

Antalet insatser per person har minskat

Ytterligare ett mått på tillgången till stöd enligt LSS är antalet insatser per person. Här har det skett en minskning: år 2010 fick personer med stöd genom LSS i genomsnitt 1,7 insatser, medan motsvarande siffra för 2024 var 1,5 insatser. Det innebär att allt färre personer får mer än en insats. Den vanligaste kombinationen för personer med fler insatser har varit bostad med särskild service för vuxna tillsammans med daglig verksamhet och kontaktperson. Andelen personer som får denna kombination har dock minskat: år 2010 fick tolv procent av personer med stöd enligt LSS dessa tre insatser, medan motsvarande siffra för 2024 var tre procent.²⁸⁸

Vissa insatser har ökat mycket, medan andra har minskat

När statistiken bryts ned på de olika LSS-insatserna synliggörs att vissa insatser har ökat i omfattning, medan andra har minskat. Till exempel ökade antalet personer som får insatsen daglig verksamhet från 22 till 39 personer per 10 000 invånare mellan 1999 och 2023. Det oklart vad ökningen av daglig verksamhet beror på, men det kan ha att göra med att personkrets 1 har växt samt att det saknas andra former av stöd för målgruppen, i hemmet eller på arbetsmarknaden.²⁸⁹ Personkrets 3 har inte tillgång till daglig verksamhet.²⁹⁰

Boende med särskild service för vuxna ökade mellan 1999 och 2021, men har sedan minskat något. Insatsen kontaktperson har minskat sedan 2009. Andra insatser som minskat i omfattning från mitten av 00-talet är ledsagarservice och korttidstillsyn. Antalet personer med insatsen personlig assistans enligt LSS minskade fyra år i rad fram till 2023. Sedan mitten av 10-talet har även antalet mottagare av den statliga assistansersättningen minskat.²⁹¹

Tillgången till insatser skiljer sig mellan åldersgrupper

När statistiken delas upp i olika åldersgrupper framgår att den största ökningen av personer med LSS-insatser finns i åldersgruppen 23–64 år: från 70 till 92 personer per 10 000 invånare mellan 2009 och 2023. Även här beror ökningen till stor del på att insatsen daglig verksamhet har ökat. I flera av de övriga åldersgrupperna syns mindre skiftningar över tid. I åldersgruppen 0–6 år har dock andelen personer med insatser minskat: från 14 personer per 10 000 invånare 2009 till 9,7 personer 2023.²⁹²

²⁸⁸ Socialstyrelsen. *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2024*, 2025, s. 2.

²⁸⁹ Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 35. Jfr Riksrevisionen, *Arbetsförmedlingens stöd till personer med funktionsnedsättning*, 2025.

²⁹⁰ Prop. 1992/93:159, s. 90.

²⁹¹ Socialstyrelsen. *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 23. Försäkringskassan, "Statistik inom området funktionsnedsättning – assistansersättning", hämtad 2025-09-29.

²⁹² Socialstyrelsen. *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 24–25; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 37.

Också utformningen och omfattningen på insatser har förändrats över tid

Det sker också förändringar i hur LSS-insatser är utformade och hur många timmar av stöd som beviljas. Till exempel har det för insatserna ledsagarservice och avlösarservice skett en minskning av antalet beviljade timmar över tid. För kommunalt beslutad personlig assistans har det istället skett en ökning av antalet timmar per person, samtidigt som antalet personer som får insatsen har minskat (se ovan).²⁹³

²⁹³ Socialstyrelsen. *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 26–28; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2024*, 2024, s. 27–28.

LSS – ett kommunalt uppdrag under statens styrning och kontroll (RiR 2026:6)

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag som ska ge personer med svåra funktionsnedsättningar goda levnadsvillkor och full delaktighet i samhället. Kommunerna ansvarar för de flesta LSS-insatserna och för att myndighetsutövningen enligt LSS håller god kvalitet. Det är dock känt sedan tidigare att kommunerna tolkar och tillämpar lagen olika, vilket får till följd att människors tillgång till stöd delvis styrs av var de bor.

Riksrevisionen har därför granskat statens regelgivning, stöd och tillsyn gällande kommunernas myndighetsutövning enligt LSS. Den övergripande slutsatsen är att statens arbete inte har varit effektivt. Granskningen visar bland annat att Socialstyrelsens regelgivning och kunskapsstöd inte fullt ut möter kommunernas behov. Socialstyrelsen behöver ge mer vägledning till handläggningen av LSS-ärenden och till gällande rätt inom LSS.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har genomfört begränsad tillsyn av området på senare år. Riksrevisionen bedömer att mer statlig tillsyn skulle bidra till ökad rättslig kvalitet i myndighetsutövningen enligt LSS.

Problemen med kommunernas tillämpning av LSS kan dock inte lösas enbart genom insatser från Socialstyrelsen eller IVO. Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver ta initiativ till att justera och förtydliga vissa bestämmelser i LSS, för att skapa förutsättningar för större likvärdighet och bättre kvalitet i kommunernas myndighetsutövning samt för att säkerställa ett ändamålsenligt stöd.