

Datum: 2026-02-10

Diarienummer: 2024/1179

RiR 2026:6

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

Bilaga 3. Det finns problem i kommunernas tillämpning av LSS

Innehåll

1	IVO och JO har påvisat brister i ärendehandläggningen enligt LSS	4
1.1	Vanliga brister är otillräcklig utredning, delaktighet och dokumentation samt långa handläggningstider	4
1.2	Det förekommer obefogade tidsbegränsningar av LSS-beslut	5
1.3	Det finns brister i kommuners uppföljning av LSS-beslut	6
1.4	Det uppsökande arbetet är eftersatt	6
2	LSS och rättspraxis ger utrymme för olika tolkningar	7
2.1	Tillämpningen formas genom en växelverkan mellan kommunernas och förvaltningsdomstolarnas arbete	7
2.2	Det är svårt för handläggare att utreda och värdera enskildas behov	11
2.3	Gränsdragning och skillnader mellan LSS och socialtjänstlagen medför utmaningar	12
2.4	Omvärldsförändringar skapar nya utmaningar	14
2.5	Vissa bestämmelser i LSS medför särskilda utmaningar	16
3	Kommuners olika förutsättningar påverkar myndighetsutövningen enligt LSS	23
3.1	Kommunens storlek, geografiska placering och organisering påverkar efterlevnaden av LSS	23
3.2	Bemanningsproblematik och kompetensbrist påverkar handläggningen	23
3.3	Målkonflikter och ekonomiska hänsyn påverkar kommunernas tillämpning av LSS	24
4	Enskilda har svårt att få sina rättigheter enligt LSS tillgodosedda	26

Bilagans syfte

Bilagans syfte är att ge en fördjupad beskrivning och analys av de problem och utmaningar i kommunernas myndighetsutövning enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som omnämns i kapitel 3 i rapporten. Vissa textavsnitt återfinns i både bilagan och rapporten.

Bilagan bygger på resultat från tidigare undersökningar och tillsyn av kommunernas myndighetsutövning som genomförts av bland annat IVO, Socialstyrelsen och JO, samt Riksrevisionens intervjuer med kommunföreträdare, funktionsrättsorganisationer och andra.

1 IVO och JO har påvisat brister i ärendehandläggningen enligt LSS

De brister i kommuners handläggning av LSS-ärenden som IVO och JO har identifierat har även tagits upp i våra intervjuer och redogörs för nedan. Bristerna innebär att kommunerna i fråga inte lever upp till regelverkets krav på handläggningen.¹ 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.² 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.³ JO har, med anledning av det stora antalet inkomna anmälningar om LSS⁴ samt de återkommande brister som JO sett i granskade ärenden, beslutat att lägga särskilt fokus på LSS under 2025.⁵

1.1 Vanliga brister är otillräcklig utredning, delaktighet och dokumentation samt långa handläggningstider

Den kritik som har framförts av JO och IVO handlar bland annat om att handläggningen av LSS-ärenden tar för lång tid⁶, att handläggare inte gör ändamålsenliga utredningar av individens behov, att den enskilde inte kommer till tals i utredningen, att utredningar inte dokumenteras korrekt och att den enskilde inte hålls informerad under handlägningsprocessen. Det kan också handla om att de kommunala nämnderna inte har hanterat domstolarnas avgöranden eller återförvisningar av LSS-ärenden på ett korrekt sätt. Ett annat vanligt förekommande problem är att det saknas ett tillräckligt barnrättsperspektiv i utredning och uppföljning av insatser till barn och unga eller till föräldrar.⁷ För enskilda kan denna typ av brister innebära att de får vänta för lång tid på insatser, att stöd uteblir eller att stödet de får inte är ändamålsenligt.

¹ Kommunernas handläggning av LSS-ärenden regleras bland annat i förvaltningslagen (2017:900), FL, samt i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen, SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

² Intervjuer med IVO 2025-04-23; MR-institutet 20025-03-21; Synskadades riksförbund 2025-02-19; sakkunnig 2024-12-04; sakkunnig 2025-09-08; sakkunnig 2025-03-04; skriftligt underlag från DHR 2025-06-05.

³ 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. Se även IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016.

⁴ Se avsnitt 5.3.3 i rapporten.

⁵ Möte med JO Thomas Norling 2025-03-12; Heja olika, ”JO Thomas Norling utlovar extra fokus på LSS 2025”, hämtad 2025-12-01.

⁶ Enligt 9 § ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. JO har uttalat att en handläggningstid om tre till fyra månader är ett rimligt riktvärde i ärenden om personlig assistans. Se JO, beslut 2018-12-18, dnr 7477–2017.

⁷ Se exempelvis JO, beslut 2025-02-13, dnr 5244–20232; JO, beslut 2025-07-03 dnr 6087–2024 (m.fl.); IVO, *Iakttagelser i korthet. Barn får vänta för länge på stöd från socialtjänsten*, 2024; IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016; IVO, *Vad gör min LSS-handläggare?*, 2016; Vård- och omsorgsanalys, *Ljuset på skillnader*, 2022, s. 11–12, 93–99; Riksrevisionens genomgång av IVO:s tillsynsärenden (se avsnitt 5.2 i rapporten).

Problemen i kommunernas myndighetsutövning har olika orsaker, däribland hög arbetsbelastning bland LSS-handläggare. Det finns också indikationer på att kommunerna i vissa fall saknar tillräcklig kunskap om kommunens skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen (2017:900).⁸ Att handläggningen av LSS-ärenden regleras i förvaltningslagen och att LSS, till skillnad från socialtjänstlagen (2025:400), har få särskilda bestämmelser för handläggningen uppges också vara en potentiellt bidragande orsak till att kommunerna hanterar LSS-ärenden olika.⁹ I LSS finns inte några uttryckliga regler om handläggares befogenheter i samband med utredning.¹⁰

1.2 Det förekommer obefogade tidsbegränsningar av LSS-beslut

Enligt IVO och JO förekommer det att kommuner tidsbegränsar eller omprövar beslut om LSS-insatser där det inte är befogat eller tillräckligt motiverat¹¹ – något som också tas upp i våra intervjuer med kommunföreträdare och funktionsrättsorganisationer.¹² Det kan vara befogat att fatta beslut med tidsbegränsning eller omprövningsförbehåll om det finns skäl att tro att individens behov kommer att förändras väsentligt över tid. Obefogade tidsbegränsningar är dock inte förenliga med lagens målsättning om att LSS-insatser ska vara varaktiga¹³, och kan medföra en stor otrygghet och osäkerhet för enskilda och anhöriga. De tenderar också att innebära krav på fler intyg och utredningar från vårderna. Ökade intygskrav innebär en belastning på såväl enskilda och anhöriga som vårdgivare – och kan medföra ökade kostnader för regionerna. Därtill kan obefogade tidsbegränsningar och omprövningar innebära en större arbetsbörda för LSS-handläggare.¹⁴

Vid våra intervjuer med kommunföreträdare förklaras användningen av tidsbegränsade beslut bland annat med att det funnits problem med beslut om insatser som fattats utan tidsbegränsning, där det senare har visat sig att besluten fattats på felaktig grund eller att de omständigheter och behov som motiverade beslutet har ändrats. I detta avseende skiljer sig LSS från socialtjänstlagen och socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB,¹⁵ där det i lagtexten är inskrivet att det är

⁸ Intervjuer med Institutet för mänskliga rättigheter 2025-03-21; IVO 2025-04-23; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; sakkunnig 2025-09-08. Se även avsnitt 3.2 i denna bilaga.

⁹ Intervju med sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; skriftligt underlag från sakkunnig (medlem i juristnätverk) 2025-09-05.

¹⁰ Jfr 15 kap. 9–12 §§ SoL.

¹¹ IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016, s. 17–18; IVO, *Vad gör min LSS-handläggare?*, 2016, s. 17–18; JO, beslut 2017-10-02, dnr 589–2016; JO, beslut den 2018-06-14, dnr 921–2017.

¹² Intervjuer med Funktionsrätt Sverige 2024-11-20; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-12; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; Svenska Downföreningen 2025-05-12.

¹³ 7 § LSS.

¹⁴ Se exempelvis IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016, s. 18; Socialstyrelsen, *Anhöriga som vårdar eller stödjer någon de står nära. Underlag till en nationell strategi*, 2021, s. 70–72; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2024*, 2024, s. 37–38; SOU 2018:39, s. 411–412; intervjuer med kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; sakkunnig 2025-02-21a; Socialstyrelsen 2025-04-23.

¹⁵ Se 14 kap. 9 § SoL samt 51 kap. 12 § SFB.

möjligt att ompröva ett tillsvidarebeslut vid väsentligt ändrade förhållanden. Användningen av tidsbegränsade beslut enligt LSS ses därmed som ett sätt att undvika inlåsning i situationer där insatser behöver omprövas, vilket kan vara negativt för både den enskilde och kommunen.¹⁶ Det har också till följd av HFD-domar¹⁷ blivit svårare för kommunerna att ändra tillsvidarebeslut, vilket kan vara ytterligare en orsak till att tidsbegränsade beslut används.

1.3 Det finns brister i kommuners uppföljning av LSS-beslut

En ytterligare brist i myndighetsutövningen enligt LSS är att kommunerna inte följer upp beslutade LSS-insatser i tillräcklig grad, samt att den uppföljning som görs inte påverkar den fortsatta handläggningen.¹⁸ Kommunföreträdare uppger att en vanlig orsak till att uppföljning inte sker är brist på tid och personal. Uppföljning av insatser är viktigt för att kommunerna ska kunna säkerställa att stödet är ändamålsenligt. Det är också viktigt för att kommunen ska kunna identifiera brister i LSS-verksamheter och uppmärksamma chefer och kollegor, samt i förekommande fall IVO, på dessa.¹⁹

1.4 Det uppsökande arbetet är eftersatt

Tidigare undersökningar har pekat på att kommuner inte alltid fullföljer sitt uppsökande ansvar enligt LSS²⁰, vilket bekräftas i våra intervjuer. Kommunerna är skyldiga att löpande följa vilka kommuninvånare som omfattas av lagen, informera dessa om lagen samt verka för att de får sina behov tillgodosedda och får tillgång till arbete, studier, fritids- och kulturaktiviteter.²¹ Intervjuerna pekar på att kommunerna tolkar uppgiften olika och att ansvaret inte alltid fullgörs.²²

¹⁶ Intervjuer med kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03.

¹⁷ Domarna rör möjligheten till ändring av beslut med stöd av 37 § FL. Se HFD 2021 ref. 12; HFD 2023 ref. 3.

¹⁸ IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016, s. 17; IVO, *Vad gör min LSS-handläggare*, s. 5, 19; Riksrevisionens genomgång av IVO:s tillsynsärenden (se avsnitt 5.2 i rapporten).

¹⁹ Intervjuer med IVO 2025-04-28; kommunföreträdare (chef) 2025-03-31; kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; sakkunnig 2025-05-20; Svenska Downföreningen 2025-05-12.

²⁰ Se exempelvis Olsson, *Children with mild intellectual disability and their families – needs for support, service utilisation and experiences of support*, 2016, s. 81, 97; Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 42; Socialstyrelsen, *Vägar till ökad delaktighet. Kunskapsstöd för socialtjänsten om arbete med stöd och service enligt LSS*, 2017, s. 25.

²¹ 15 § LSS.

²² Intervjuer med kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; MR-institutet 2025-03-21; sakkunnig 2025-03-04; Socialstyrelsen 2025-04-23; Vårdföretagarna 2025-10-22; skriftligt underlag från Anhörigas riksförbund 2025-06-09.

2 LSS och rättspraxis ger utrymme för olika tolkningar

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 insatserna efter individers skilda behov, men har också bidragit till skillnader i tillämpning och en ojämlig tillgång till stöd.²³ I avsnitten nedan utvecklar vi vad skillnaderna i kommunernas tillämpning består av och beror på, med utgångspunkt främst i våra intervjuer samt i myndighetsrapporter, utredningar och forskning.²⁴

2.1 Tillämpningen formas genom en växelverkan mellan kommunernas och förvaltningsdomstolarnas arbete

Kommunernas tillämpning av LSS formas genom en växelverkan mellan kommunerna och förvaltningsdomstolarna. Kommunala beslut som överklagas leder till domstolsavgöranden som över tid skapar en rättspraxis, som i sin tur påverkar tillämpningen i kommunerna. I takt med att rättspraxis har vuxit fram har lagens tolkningsutrymme i viss mån krympt och avgöranden från kammarrätterna och HFD har allt mer kommit att forma kommunernas tillämpning. Några vägledande domar från HFD har bidragit till en mer restriktiv tillämpning av LSS. Förändringarna gäller både vilka *personer* som bedöms tillhöra LSS personkrets och vilka *insatser* en person som omfattas av personkretsen har rätt att få och hur dessa ska utformas.²⁵

2.1.1 Det finns indikationer på att kommuner drar för långtgående slutsatser av rättspraxis

Våra intervjuer ger en bild av att kommunerna anstränger sig för att ta del av och följa rättspraxis gällande LSS, men det finns också indikationer på att kommuner ibland drar för långtgående slutsatser av HFD:s domar.²⁶ 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.²⁷ Likaså förekommer att

²³ Se exempelvis dir. 2016:40, s. 3–4, 8, 19; SOU 2008:77, s. 237–238.

²⁴ Ett ytterligare underlag till detta avsnitt är en genomgång av frågor och svar från JUNO för kommuners "Fråga experten"-funktion (se metodbeskrivning i avsnitt 1.4.1 i rapporten samt bilaga 1).

²⁵ Exempelvis RÅ 1999 ref. 54, som fått till följd att många personer med synskada inte längre omfattas av LSS samt HFD 2011 ref. 60 som fastslog att utrikes semesterresor normalt inte kan anses vara en sådan aktivitet som omfattas av insatsen ledsagarservice. Se exempelvis dir 2016:40, s. 4, 19; Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 18–19, 60–61; Socialstyrelsen, *Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet*, 2017, s. 19, 34; intervju med Synskadades riksförbund, 2025-02-19.

²⁶ Intervjuer med Autism Sverige 2025-03-18; Institutet för mänskliga rättigheter 2025-03-21; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; sakkunnig 2024-12-04; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-05-20; Socialstyrelsen 2025-04-14a; Socialstyrelsen 2025-04-23; Socialstyrelsen 2025-06-17; Synskadades riksförbund 2025-02-19. Se även dir. 2016:40, s. 19; Heja olika, "LSS feltolkas allt oftare. Vad kan vi göra åt det?", hämtad 2025-11-06; Socialstyrelsen, *Förändring i ledsagning över tid*, 2023, s. 18–19.

²⁷ Så kallade in casu-avgöranden.

kommunerna, i avsaknad av prejudicerande domar från HFD, i stället hänvisar till kammarrättsdomar, och då på liknande sätt drar långtgående slutsatser av dessa.

Några kommunföreträdare och andra intervjupersoner framför att det tycks finnas en godtycklighet i vilka domar som kommunerna ser som vägledande.²⁸ Ett exempel som ges är att en HFD-dom²⁹ som har bidragit till att personer med synskada inte längre anses tillhöra personkretsen för LSS kom 1999, men enligt intervjupersoner började tillämpas på detta sätt först omkring tio år senare.³⁰ I en rapport från 2023 understryker Socialstyrelsen att domen i fråga inte avgjorde frågan om personkretstillhörighet för personer med synskada generellt, utan gällde en specifik person och situation.³¹

Vidare framför intervjupersoner att det råder missförstånd bland vissa kommuner om hur mycket kammarrättspraxis styr vad kommunen får bevilja. I många fall finns inget rättsligt hinder för kommuner att, med utgångspunkt i individens behov, avvika från vad enskilda kammarrättsdomar har anvisat.³² Det skiljer sig från praxis i HFD-domar i principiella tolkningsfrågor, där domstolens avgörande är vägledande.

Exempel på kommuners användning av rättspraxis

Ett exempel på när kommuners användning av rättspraxis blir problematisk är när en domstols tolkning av vad goda levnadsvillkor innebär i ett visst fall och inom ramen för en viss insats blir styrande för beslut i andra ärenden som gäller samma insats, utan tillräcklig hänsyn till om verksamheterna faktiskt erbjuder de aktuella personerna det de behöver för att uppnå goda levnadsvillkor.³³ Det kan handla om domar som rör huruvida en person som bor på ett LSS-boende också kan ha rätt till insatserna ledsagarservice eller kontaktperson. Många kommuner är restriktiva med att bevilja ytterligare insatser för personer som bor på ett LSS-boende, med hänvisning till att boendet ska tillgodose deras behov av fritidsaktiviteter och sociala kontakter. Här finns inte en tydlig och enhetlig rättspraxis.³⁴ I denna fråga möter kommuner kritik både för att de utgår från schablonmässiga bedömningar av vad goda levnadsvillkor innebär, och för att de inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att boendena faktiskt tillgodoser de enskildas behov.

²⁸ Intervjuer med Autism Sverige 2025-03-18; kommunföreträdare (politiker och chef, gruppintervju) 2025-05-28; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; sakkunnig 2024-12-04.

²⁹ RÅ 1999 ref. 54.

³⁰ Intervju med Synskadades riksförbund 2025-02-19. Se även Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 60; intervju med sakkunnig 2025-09-03.

³¹ Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 60.

³² Intervjuer med sakkunnig 2024-12-04; sakkunnig 2025-09-08; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; Synskadades riksförbund 2025-02-19.

³³ Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07, Synskadades riksförbund 2025-02-19; sakkunnig 2025-02-21a; sakkunnig 2025-03-04. Se även MFD, *Begränsade livsval - Situationen för personer med intellektuell funktionsnedsättning*, 2020, s. 59–60.

³⁴ Se RÅ 1995 ref. 47. För avslag i kammarrätt, se till exempel Kammarrätten i Jönköping, dom den 22 oktober 2024 i mål nr 3936–23 och Kammarrätten i Stockholm, dom den 15 februari 2024 i mål nr 7376–23. För bifall i kammarrätt, se till exempel Kammarrätten i Sundsvall, dom den 15 januari 2019 i mål nr 2611-18 och Kammarrätten i Göteborg, dom den 10 juli 2020 i mål nr 1238–20. Gäller rätt till insatserna i 9 § 3–4 LSS om insats enligt 9 § 8 eller 9 LSS redan är beviljad.

2.1.2 LSS-handläggare har stort behov av rättslig vägledning

Intervjuerna tydliggör att det är svårt för kommunerna att tolka gällande rätt enligt LSS. Kommunföreträdare beskriver bland annat att det kan vara en utmaning att värdera kammarrättsdomar när dessa tycks peka åt olika håll avseende hur en insats kan beviljas. Det kan också vara svårt att med ledning av en kammarrättsdom veta om och i vilken utsträckning den är applicerbar i andra ärenden.³⁵ Det beror bland annat på att syftet med domstolsavgöranden i kammarrätterna i första hand är att avgöra det enskilda ärendet. Därför redogör domstolarna inte för alla överväganden i målet, utan endast för de huvudsakliga skälen för sin bedömning. En LSS-handläggare förklarar hur detta påverkar tillämpningen:

När man läser en dom från kammarrätten så har de ju bara plockat ut axplock ur en persons hela situation. Där man liksom plockar ut nyckelorden kring vad personen behöver hjälp med. Och sen gör en annan kommun eller en annan domstol en tolkning av de axplocken. Ju mer åren går desto mer vriden blir situationen. Tills man hamnar i någonting som egentligen kanske inte ens var så som det var från början. (...) Och det blir svårt för den enskilde att hävda sin rätt. Om kommunen skriver ett fint yttrande när man beskriver detta väldigt detaljerat. Men det blir också svårt att göra på något annat sätt. För vi vill ju följa praxis för att göra det så rättvis som möjligt. Att det inte ska vara skillnader mot andra kommuner. För det är ju det vi har att luta oss mot. Men det får också konsekvensen att vi kanske inte beviljar så mycket som vi har gjort tidigare. (LSS-handläggare)

LSS-handläggare har ofta behov av rättslig vägledning i myndighetsutövningen. I en del kommuner kan behovet tillgodoses internt, exempelvis genom stöd av kommunens jurister och gemensam ärendeberedning. Kommunernas förutsättningar ser dock olika ut och i mindre kommuner förekommer att LSS-handläggare saknar både kollegor och jurister att diskutera ärenden med.³⁶ 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 hantering av LSS och myndighetsutövningen. Socialstyrelsen ger dock inte enskilda kommuner råd som kan uppfattas handlingsdirigerande (se avsnitt 4.3.2 i rapporten). Några kommunföreträdare beskriver att erfarenhetsutbyte med andra kommuner i professionsnätverk och liknande kan utgöra ett stöd i det egna arbetet.³⁷

³⁵ Intervjuer med Autism Sverige 2025-03-18; kommunföreträdare (politiker och chef, gruppintervju) 2025-05-28; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; MR-institutet 2025-03-21; sakkunnig 2024-12-04; sakkunnig 2025-02-21a; sakkunnig 2025-03-04; Svenska Downföreningen 2025-02-19; Synskadades riksförbund 2025-02-19. Se även dir. 2016:40, s. 19; Socialstyrelsen, *Förändring i ledsagning över tid*, 2023, s. 18.

³⁶ Se även Statskontoret, *Att styra de självstyrande*, 2023, s. 117–118, samt avsnitt 3 i denna bilaga.

³⁷ Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chef) 2025-03-31; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21.

2.1.3 Skillnader i kommunernas tolkningar synliggörs i lokala riktlinjer

Skillnader i kommunernas tolkningar av LSS synliggörs i kommunala riktlinjer för LSS-handläggningen. Tidigare undersökningar har visat att sådana riktlinjer kan bidra till skillnader mellan och kvalitetsbrister i kommunernas tillämpning.³⁸ Att kommuner tar fram egna riktlinjer som stöd för handläggningen enligt LSS är inte i sig ett problem, utan kan ses som ett sätt att hjälpa handläggare att tolka lagen och främja en mer enhetlig tillämpning lokalt.³⁹ I våra intervjuer med kommunala LSS-handläggare bekräftar flera att de ser riktlinjer som ett välkommet stöd i arbetet.⁴⁰

Dock visar tidigare undersökningar att knappt 30 procent av kommunerna har riktlinjer som i olika avseenden begränsar hur LSS-insatser beviljas. Det kan gälla hur bedömningar av personkrets ska göras eller när, och hur insatser kan beviljas och nyttjas. Enligt Socialstyrelsen förekommer begränsande lokala riktlinjer för LSS främst inom insatserna ledsagarservice, kontaktperson, korttidsvistelse och avlösarservice.

Enligt funktionsrättsorganisationer förekommer det att individer avråds från att söka vissa insatser med hänvisning till att de inte kommer att beviljas enligt kommunens riktlinjer.⁴¹ Om så är fallet innebär det att individens behov inte prövas i en individuell bedömning och att avslaget inte syns i kommunens statistik.

Exempel på begränsningar i riktlinjer

Exempel på begränsningar i lokala riktlinjer är att en insats endast får ges ett visst antal timmar per vecka eller månad, på en viss plats (exempelvis individens hem) eller att en beviljad insats, exempelvis LSS-boende, utesluter möjligheten att få vissa andra insatser som ledsagning eller kontaktperson. Begränsande riktlinjer kan påverka handläggares utrymme att göra en individuell bedömning av den enskildes behov och kan innebära att insatserna som beviljas inte utgör ett ändamålsenligt stöd. Det kan handla om att insatsen ledsagarservice endast får ges inom ett avgränsat geografiskt område, med följderna att personen i fråga inte själv får välja exempelvis var den träffar sina vänner eller vilka affärer den besöker. Ett annat exempel är när insatser som syftar till att ge avlösning till anhöriga, som avlösarservice eller korttidsboende, är så begränsade i sin utformning att de anhöriga inte kan göra det de behöver avlösningen till – exempelvis delta i fritidsaktiviteter eller ge omsorg till en annan familjemedlem.⁴²

³⁸ Enligt tidigare undersökningar har omkring 60–65 procent av kommunerna riktlinjer för LSS och ca en tredjedel av de kommuner som inte har det planerar att ta fram sådana. Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2023*, 2023; Segnestam Larsson och Tideman, *Kommunala riktlinjer för LSS-insatser – en uppföljning*, 2023.

³⁹ Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 54.

⁴⁰ Intervjuer med kommunföreträdare (chef och inspektör) 2025-06-13; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; SKR 2025-04-22.

⁴¹ Intervju Svenska Downföreningen 2025-05-12; skriftligt underlag från FUB 2024-11-15.

⁴² Segnestam Larsson och Tideman, *Kommunala riktlinjer för LSS-insatser – en uppföljning*, 2023, s. 16–29; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 53–57.

I intervjuer framförs att kritiken från bland annat Socialstyrelsen har påverkat hur kommunerna nu utformar riktlinjer för LSS-handläggningen. I dag innehåller många kommunala riktlinjer en klausul om att de enbart ska ses som vägledande och att insatsens utformning och omfattning ska utgå från individens behov. I intervjuer framför kommunföreträdare emellertid att handläggares benägenhet att avvika från riktlinjerna skiljer sig åt, och att det därför finns en risk att de blir mer styrande än avsett.⁴³ I vissa kommuner har kritiken lett till att man valt att inte ha några riktlinjer för LSS-handläggningen.⁴⁴ Företrädare för en funktionsrättsorganisation framför också att det förekommer att kommuner ersätter riktlinjer med andra typer av rutiner som styr LSS-insatsernas utformning, på handläggare- eller verksamhetsnivå. Ett sådant förfarande kan innebära att kommunernas styrning av LSS-tillämpningen blir mindre transparent.⁴⁵

2.2 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 personen i fråga goda levnadsvillkor och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatserna.⁴⁶ Här finns flera utmaningar, däribland att bedömningarna ställer höga krav på handläggares kunskap om olika funktionsnedsättningar och, i vissa fall, om särskilda kommunikationsmetoder.⁴⁷ I intervjuer framkommer också att synen på kommunens skyldigheter i förhållande till den enskilde skiljer sig åt. Människor har olika vanor, behov och önskemål och det råder delade meningar om vad det innebär att kunna leva som andra. Medan en del intervjupersoner betonar att det just därför är centralt att den enskilde själv får formulera sina behov och får inflytande över insatsernas utformning, lyfter andra snarare fram vikten av likvärdighet i kommunernas bedömningar och att insatserna ska hålla en "rimlig" ambitionsnivå.⁴⁸ Gemensamt för de olika perspektiven är att bedömningarna ofta anses svåra att göra.

⁴³ Intervjuer med kommunföreträdare (LSS-handläggare) 2025-05-16; kommunföreträdare (LSS-handläggare) 2025-05-21; sakkunnig 2025-02-04.

⁴⁴ Intervjuer med kommunföreträdare (chefer och LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (enhetschef) 2025-05-27; kommunföreträdare (chef och politiker, gruppintervju) 2025-05-28; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07.

⁴⁵ Intervju med Svenska Downföreningen 2025-05-12.

⁴⁶ 5, 6 och 7 §§ LSS samt prop. 1992/93:159, s. 96–97.

⁴⁷ Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder (SOSFS 2008:32). Se även Regionala samverkans- och stödstrukturer m.fl., *Förstudie inför beslut om yrkesresan funktionshinderområdet – myndighetsutövande personal i socialtjänsten*, 2022, s. 17–18; Björquist et al., "‘There is a fear of not being SUPER knowledgeable’ – social workers striving to enhance children’s participation in the assessment process for disability support", 2024. Se även avsnitt 3.2 i denna bilaga.

⁴⁸ Intervjuer med kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-27; kommunföreträdare (chef och inspektör, gruppintervju) 2025-06-13; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; sakkunnig 2025-03-04; sakkunnig 2025-06-04; sakkunnig 2025-02-21a.

2.2.1 Det finns svårigheter kopplade till vårdintyg

Kommunföreträdare framför att det är oklart vilka krav som handläggare kan ställa på de utredningar och intyg de begär från enskilda och från vårdprofessioner.⁴⁹ Till exempel är det inte tydligt när ett vårdintyg behöver ha diagnoskoder, eller hur utförligt konsekvenserna av en funktionsnedsättning ska beskrivas.

Kommunföreträdare framför också att det är vanligt att intyg och utredningar från vården inte håller tillräcklig kvalitet. De menar exempelvis att det förekommer att vårdgivare skriver intyg utan att själva ha bevittnat individens funktionsförmågor, där intyget i stället bygger på vittnesmål från patienten, anhöriga eller ombud. Eftersom bristfälliga intyg och utredningar kan möjliggöra fusk vittnar kommunföreträdare om att de ofta ifrågasätter inkomna underlag från vårdgivare. Det kan i sin tur medföra en ökad arbetsbörda i vården samt skapa frustration och förseningar för enskilda och deras anhöriga.⁵⁰

Kommunföreträdare efterfrågar mer vägledning till både socialtjänst och vårdgivare gällande vilka utredningar och intyg som krävs för kommunernas myndighetsutövning enligt LSS och vad dessa bör innehålla. Vidare efterfrågas mer kunskapshöjande insatser till vårdgivare om vilka insatser som kan erbjudas inom ramen för LSS. Detta eftersom de menar att det förekommer att vårdgivare ger patienter orealistiska förväntningar på vilket stöd de har rätt till enligt LSS.⁵¹

2.3 Gränsdragning och skillnader mellan LSS och socialtjänstlagen medför utmaningar

En person som tillhör personkretsen för LSS kan ha insatser enligt både socialtjänstlagen och LSS. I intervjuerna framkommer att gränsdragningen mellan lagstiftningarna ibland är otydlig och att det kan vara svårt för kommunen att både internt och gentemot den enskilde motivera uppdelningen mellan socialtjänstlagen och LSS. Kommunföreträdare uppger att det finns fördelar och nackdelar med båda lagstiftningarna. Till exempel framförs att LSS-insatser är mer snäva i sin utformning

⁴⁹ Det saknas särskild reglering om vilka krav kommuner bör ställa på intyg och utredningar i LSS-ärenden. 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, *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 261; samt prop. 1992/93:159 s. 57.

⁵⁰ Intervjuer med kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; Synskadades riksförbund 2025-02-19; sakkunnig 2025-09-08; Svenska downföreningen 2025-05-12.

⁵¹ Intervjuer med kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21.

och kan medföra vissa inlåsningsrisker, medan insatser enligt socialtjänstlagen är mer flexibla.⁵²

Samtidigt uppger kommunföreträdare och funktionsrättsorganisationer att personer med funktionsnedsättning tenderar att efterfråga insatser enligt LSS i första hand.⁵³ Det sägs bland annat bero på att LSS är en tydligare rättighetslagstiftning med högre ambitionsnivå i lagtexten⁵⁴ och på att insatser enligt LSS som regel är kostnadsfria, medan många insatser enligt socialtjänstlagen är avgiftsbelagda.

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. Ett exempel är den förebyggande ansats som ska präglade socialtjänstens arbete enligt nya socialtjänstlagen⁵⁵ 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 försämrats och att omsorgsbehoven ökar.⁵⁶ Ett annat exempel är att verksamhet enligt socialtjänstlagen ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet⁵⁷, medan verksamhet enligt LSS istället ska vara av god kvalitet.⁵⁸ I intervjuer framförs att ett vetenskapligt förhållningssätt är önskvärt även i LSS-handläggningen och i vissa verksamheter enligt LSS.⁵⁹ Som nämnts finns också ett ändringsförbehåll inskrivet i socialtjänstlagen som gör det möjligt att ändra ett beslut

⁵² Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chef och politiker, gruppintervju), 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (chef och inspektör) 2025-06-13; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; sakkunnig 2025-09-08; SKR 2025-04-22. Se också Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2024*, 2024, s. 37–38; SOU 2018:39, s. 411–412.

⁵³ Intervjuer med kommunföreträdare (chef och politiker, gruppintervju), 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (chef och inspektör) 2025-06-13; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; sakkunnig 2025-09-08; sakkunnig 2025-05-20; Funktionsrätt Sverige 2024-11-20; Svenska Downföreningen 2025-05-12; Synskadades Riksförbund 2025-02-19.

⁵⁴ Exempelvis ska insatser enligt LSS vara varaktiga och syfta till att individen ska tillförsäkras *goda levnadsvillkor*, medan insatser enligt SoL syftar till att individen ska tillförsäkras *skäliga levnadsförhållanden* och saknar krav på varaktighet. En annan skillnad är att SoL ger individer rätt till insatser för att tillgodose personliga behov om dessa inte *kan* tillgodoses på andra sätt, medan personer som omfattas av LSS har rätt till insatser om behovet inte redan *är tillgodosett*. Se 7 § LSS samt 11 kap. SoL.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; SKR 2025-03-06; SKR 2025-04-22; Socialstyrelsen 2025-04-14b; Socialstyrelsen 2025-04-23.

⁵⁷ Se 5 kap. 1 SoL.

⁵⁸ Se 6 § LSS.

⁵⁹ Intervjuer med sakkunnig 2025-02-21b; SKR 2025-03-06; SKR 2025-04-22. SKR har framfört att den nya socialtjänstlagens mål och intentioner också borde gälla dem som får stöd enligt LSS. SKR betonar att även stöd enligt LSS behöver vara förebyggande, tillgängligt, jämställt och kunskapsbaserat. Se SKR, ”Funktionshinder, LSS och omställning till ny socialtjänstlag”, hämtad 2025-11-05.

till den enskildes nackdel om förhållandena för den enskilde har förändrats väsentligt.⁶⁰ I LSS finns inte några motsvarande bestämmelser.

Enligt den nya socialtjänstlagen som infördes i juli 2025 ingår inte verksamheter enligt LSS i definitionen av socialtjänst.⁶¹ Det finns en oro bland funktionsrättsorganisationer, kommunföreträdare och myndigheter som intervjuats i granskningen att stödet 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 tenderar att uppstå i vissa kommuner. I våra intervjuer betonas att samverkan kring individer som får stöd av båda lagstiftningarna underlättas om regelverken är samordnade.⁶²

Liknande invändningar och farhågor framfördes i remissvar på förslaget till den nya socialtjänstlagen.⁶³ 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.⁶⁴

2.4 Omvärldsförändringar skapar nya utmaningar

Omvärldsförändringar och förändringar i målgruppen för LSS har skapat nya utmaningar i tillämpningen av LSS. Förändringarna i lagens målgrupp består bland annat av att antalet personer som tillhör personkrets 3 har minskat, medan antalet personer som tillhör personkrets 1 har ökat markant.⁶⁵ Samtidigt uppger intervjupersoner att det har skett en ökning av personer i behov av LSS-insatser som har samsjuklighet av olika slag, i form av funktionsnedsättning i kombination med exempelvis psykisk ohälsa eller missbruk. Likaså förekommer att individer som tillhör personkretsen för LSS har kriminella kopplingar och annan social

⁶⁰ Se 14 kap. 9 § SoL.

⁶¹ Jämför 1 kap. 2 § SoL där det anges vad som avses med socialtjänst. Den innebörden av "socialtjänst" gäller dock endast i SoL 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.

⁶² Se exempelvis intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chef och politiker, gruppintervju), 2025-05-28; SKR 2025-03-06. Se även SKR, "Funktionshinder, LSS och omställning till ny socialtjänstlag", hämtad 2025-11-05.

⁶³ Prop. 2024/25:89, s. 193–196.

⁶⁴ Prop. 2024/25:89, s. 193–194, 196.

⁶⁵ Socialstyrelsen. *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2025*, 2025, s. 25–26. Se även bilaga 2.

problematik. Detta ställer krav på andra kompetenser hos både kommunala handläggare och utförare.⁶⁶

En annan förändring är att personer med vissa funktionsnedsättningar lever längre i dag än när LSS infördes. Det betyder att dessa grupper har behov av nya former av stöd, exempelvis kopplat till åldrande och demens. Många LSS-boenden är inte anpassade för äldre människor, medan boenden för äldre ofta inte är anpassade för personer med funktionsnedsättning. Generellt tar kommunföreträdare och andra aktörer upp att många som omfattas av LSS har funktionsnedsättningar och behov som inte är statiska. Det förekommer att individer utvecklas både till det bättre och till det sämre över tid. Det får konsekvenser för myndighetsutövningen, eftersom det innebär att kommunens stöd behöver vara flexibelt så att det både kan utökas vid behov och samtidigt möjliggöra en positiv utveckling hos individen – och därmed motverka oavsiktliga inlåsningseffekter. I intervjuerna framkommer att sådana överväganden till exempel kan påverka val av boendeform för en individ eller kommunens 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.⁶⁷ Som nämnts specificeras i LSS att insatserna ska vara varaktiga, samordnade och anpassas till mottagarens individuella behov.⁶⁸

En ytterligare omvärldsfaktor som påverkar myndighetsutövningen är fusk och välfärdsbrottslighet av olika slag, däribland oseriösa utförare, falska intyg och ansökningar på felaktig grund. Kommunföreträdare beskriver att den ökade förekomsten av välfärdsbrott ställer krav på LSS-handläggare att utföra fler kontroller av sökande, vårdgivare och utförare, i synnerhet vid ärenden som rör personlig assistans. Det kan innebära en ökad arbetsbelastning för handläggare men kan också bidra till att vårdgivare, enskilda och anhöriga känner sig misstänkliggjorda och därmed påverka deras relation till kommunen negativt.⁶⁹

⁶⁶ Intervjuer med Autism Sverige 2025-03-18; kommunföreträdare (chef) 2025-03-31; kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; SKR 2025-03-06; Socialstyrelsen 2025-04-29. 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.

⁶⁷ Intervjuer med kommunföreträdare (chef) 2025-03-31; kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; SKR 2025-03-06; Socialstyrelsen 2025-04-29; Svenska Downföreningen 2025-05-12. Se även 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.

⁶⁸ Se 7 § LSS.

⁶⁹ Exempelvis intervjuer med kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03.

Två kommunala chefer beskriver hur välfärdsbrottslighet kan påverka handläggningen:

Välfärdsbrottsligheten har blivit så tydlig de senaste åren. Där är det verkligen en utmaning med kontroll och tillit. Det är en balansgång som är tuffare och tuffare för alla kommuner. Vi måste ju ifrågasätta intyg. Och politiken blir inblandad, för våra invånare känner sig utsatta för felaktiga beslut. Alla jobbar ju med det. Det blir ett annat sätt att jobba också: vi har skärpt beslutsreglerna, vi är tuffare i handläggningen och vi kräver andra underlag. (Förvaltningschef)

Vi jobbar bättre med intyg idag. Att vi vill ha in intyg och att intygen ska hålla. Vi har ju varit med om intyg som inte har varit korrekta. Så jag tror att vi och många andra kommuner jobbar mycket mer med intyg och tolkar dem. Och det kan också vara att man ringer tillbaka till läkaren och dubbelcheckar ibland. Det är också kopplat till välfärdsbrottslighet. Det finns ganska mycket sådant tyvärr, kopplat till intyg. Det är väldigt lätt att få tag på och köpa intyg på nätet. (Avdelningschef)

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 på vad som kan lösas genom LSS-insatser, som inte stämmer överens med hur lagen är utformad. De betonar 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.⁷⁰

Många andra lagar och faktorer i samhället påverkar möjligheten att tillförsäkra goda levnadsvillkor. Man behöver ta höjd för det. Om det så är färdtjänst eller möjligheten att kunna komma in på arbetsmarknaden. Det perspektivet måste man ha med, för [personer med funktionsnedsättning] är ingen segregerad grupp där man kan skapa ett helt eget nytt samhälle inom ramen för tio insatser. (Kommunpolitiker)

2.5 Vissa bestämmelser i LSS medför särskilda utmaningar

I våra intervjuer framkommer att vissa bestämmelser i LSS är särskilt svåra för kommunerna att tolka eller skapar särskilda svårigheter för enskilda och anhöriga. Dessa har uppmärksammats tidigare och överensstämmer delvis med de områden som omfattades av LSS-utredningens uppdrag när den tillsattes 2016.⁷¹

⁷⁰ Intervjuer med kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03. Se även exempelvis SOU 2008:77, s. 239.

⁷¹ Dir. 2016:40; SOU 2018:88.

Utöver de bestämmelser som nämns nedan framför intervjupersoner att det råder brist på fungerande placeringsformer för barn och ungdomar som behöver omhändertas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och som samtidigt tillhör personkretsen för LSS. Enligt intervjupersoner riskerar dessa barn och ungdomar att falla mellan stolarna och få insatser som inte möter deras behov, med betydande risker för både försämrat mående och social problematik.⁷²

2.5.1 LSS-insatsen bostad med särskild service och annan särskilt anpassad bostad för vuxna tillämpas ojämnt

Av förarbetena till LSS framgår att insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna⁷³ kan utformas som en gruppboende, en serviceboende eller som en annan särskilt anpassad bostad.⁷⁴ Enligt våra intervjuer och andra källor är boendeformen serviceboende särskilt svår att handlägga och tillämpningen varierar stort mellan kommuner. Intervjupersoner menar att det är svårt att bedöma i vilka situationer en individ kvalificerar sig för serviceboende och att detta inte tydliggörs i förarbetena. Det saknas entydig kammarrättspraxis och insatsen har inte prövats av HFD. Intervjupersoner framhåller att det har blivit vanligt att kommuner avslår serviceboende och istället erbjuder boendestöd enligt socialtjänstlagen (se nedan).⁷⁵ Det saknas dock nationell statistik om förändringar i tillgången till serviceboende, eftersom uppgifter för beviljande av gruppboende och serviceboende redovisas samlat. Tillämpningen av boendeformen serviceboende har även påverkats av att målgrupperna för LSS till viss del har förändrats sedan lagen tillkom. Som nämnts uppges det till exempel vara vanligare att personer i behov av serviceboende samtidigt har en mer komplex social problematik.

Boendeformen annan särskilt anpassad bostad är sällsynt förekommande som LSS-insats i dag.⁷⁶ I lagen och förarbetena är boendeformen ottydligt beskriven och insatsen beskrivs vara svår att handlägga.⁷⁷

⁷² Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; SKR 2025-04-22. Vid tidpunkten för granskningen pågår flera arbeten för att se över vården av barn och unga enligt bland annat LVU, exempelvis utredningen *En reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård* (S 2024:01) samt *Utredningen om stärkt barnrättsperspektiv i LVU* (S 2023:13).

⁷³ 9 § 9. LSS.

⁷⁴ En *gruppboende* har fast bemanning som ska täcka de boendes hela stödbehov. En *serviceboende* har anställd personal som ger visst basstöd till de boende. En *annan särskilt anpassad bostad* saknar bemanning. Enligt förarbetena kan serviceboende för vissa personer med funktionshinder vara en lämplig mellanform av bostad – mellan ett helt självständigt boende i en egen lägenhet och en lägenhet i en gruppboende. Prop. 1992/93:159, s. 86–87, 179–180.

⁷⁵ 8 kap. 1 § SoL. Se intervjuer med kommunföreträdare (chef och inspektör, gruppintervju) 2025-06-13; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; sakkunnig 2025-09-08; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03.

⁷⁶ Socialstyrelsen, *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2024. Bilaga. Tabeller*, 2025.

⁷⁷ Intervjuer med kommunföreträdare (chef och inspektör) 2025-06-13; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; SKR 2025-04-22. Se också Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Delredovisning av regeringsuppdrag*, 2015, s. 63.

En annan problematik som tas upp i intervjuer är att det till följd av en HFD-dom⁷⁸ uppges ha blivit vanligare att kommuner flyttar enskilda från ett boende och en ort där de etablerat ett liv de trivs med, till ett annat boende och annan boendeort, utan hänsyn till individens egna önskemål. Här efterfrågas ett tydliggörande kring individens rätt till inflytande över insatsens utformning, inklusive boendeort.⁷⁹

Utöver tydliggöranden av de befintliga boendeformerna efterfrågar kommunföreträdare möjligheten att ge andra former av stöd i hemmet enligt LSS för personer som inte kvalificerar sig för personlig assistans eller LSS-bostad, men som behöver stöd för att klara av vardagen. I dag får många i denna grupp boendestöd enligt socialtjänstlagen.⁸⁰ Behovet av en motsvarande insats inom ramen för LSS har framförts i flera sammanhang tidigare.⁸¹ I LSS-utredningens betänkande fanns ett förslag om att en ny insats för personlig service och boendestöd skulle införas i LSS, men förslaget har inte genomförts.⁸²

2.5.2 LSS-insatsen ledsagarservice har minskat i omfattning och tillämpas olika

I förarbetena till LSS beskrivs ledsagarservice⁸³ som en betydelsefull verksamhet som kan underlätta för personer med omfattande funktionsnedsättningar att delta i samhällslivet. Insatsen bör enligt förarbetena erbjudas personer som tillhör lagens personkrets men inte har personlig assistans, för att till exempel delta i sociala aktiviteter eller i kulturlivet. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven. Ledsagarservicen syftar till att bryta den isolering som ofta blir följden av en omfattande funktionsnedsättning.⁸⁴

Kommunerna gör olika tolkningar av vad ledsagarservice får användas till och huruvida insatsen kan beviljas till personer som bor på ett LSS-boende. Socialstyrelsen har konstaterat att antalet personer som får ledsagarservice enligt LSS har minskat sedan slutet av 00-talet. Det beror bland annat på att avgöranden från HFD har bidragit till en mer restriktiv tillämpning avseende både vad insatsen kan användas till och vem som är berättigad till den.⁸⁵ Att insatsen enligt förarbetena syftar till att bryta isolering bidrar till att personer som har behov av ledsagning för

⁷⁸ HFD 2012 ref. 59.

⁷⁹ Intervjuer med sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; Vårdföretagarna 2025-10-22. Se också Sveriges Radio, "Skarp kritik mot dom som ger kommun rätt att tvångsflytta människor", hämtad 2025-12-02.

⁸⁰ 8 kap. 1 § SoL.

⁸¹ Se exempelvis Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Delredovisning av ett regeringsuppdrag*, 2015, s. 75–76; SOU 2018:88, s. 79, 221–232.

⁸² Den föreslagna insatsen avsåg att ge stöd i form av praktisk hjälp i hemmet, motivationsåtgärder, ledsagning, stöd vid föräldraskap och annat motsvarande stöd. Enligt förslaget skulle ledsagning inte längre vara en egen insats utan ingå i insatsen personlig service och boendestöd. Se SOU 2018:88, s. 79, 221–232.

⁸³ 9 § 3 LSS

⁸⁴ Se prop. 1992/93:159 s. 74 och 178.

⁸⁵ RÅ 1999 ref. 54; HFD 2011 ref. 60; Larsson och Larsson, *LSS 2024*, 2024, s. 58–60; Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 18–19, 25–26, 60–61; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2023*, 2023, s. 38.

andra syften, exempelvis vårdbesök eller att följa ett barn till en aktivitet, riskerar att få avslag.⁸⁶ Socialstyrelsen har konstaterat att det finns en risk för att personer som har behov av en ledsagare inte får adekvat stöd.⁸⁷ Som nämnts i avsnitt 2.1.3 i rapporten har riksdagen riktat ett tillkännagivande till regeringen med uppmaningen att se över förutsättningarna för att reglera insatsen ledsagning i en särskild lag.⁸⁸

2.5.3 LSS-insatsen kontaktperson har minskat i omfattning och tillämpas olika

Insatsen biträde av kontaktperson syftar till att hjälpa personer med funktionsnedsättning som har få egna kontakter att träffa andra människor och komma ut i samhällslivet. En kontaktperson ska vara ett icke-professionellt stöd i form av en medmänniska och vän.⁸⁹

Andelen invånare med insatsen kontaktperson ökade fram till 2009, men har därefter minskat.⁹⁰ Kommunerna gör olika tolkningar av vad det innebär att vara socialt isolerad och i vilka situationer en individ är berättigad till insatsen. Många kommuner tolkar kammarrättspraxis som att kontaktperson endast i undantagsfall ska beviljas till personer som bor på LSS-boende.⁹¹ Rättspraxis är dock inte entydig.⁹² LSS-utredningen har understrukt att kontakter med personal inom LSS-boenden inte svarar mot det behov som en kontaktperson är avsedd att tillgodose.⁹³ Citaten nedan illustrerar hur kommuners tolkning av insatsen biträde av kontaktperson kan skilja sig åt.

När jag började med LSS-handläggning 2002, så beviljade man insatsen kontaktperson generöst, det räckte med att man behövde en kompiss. (...) [Rättspraxis] har blivit mera restriktiv. Många kommuner följer upp tidigare beslut eller tidigare praxis med utgångspunkt i det faktum att man som boende i en bostad med särskild service har folk runtomkring sig, det vill säga man är inte isolerad. (Chef inom LSS)

⁸⁶ Intervjuer med sakkunnig 2025-09-08; Socialstyrelsen 2025-04-23. Se också Socialstyrelsen, *Anhöriga som vårdar eller stödjer någon de står nära. Underlag till en nationell strategi*, 2021, s. 60; Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 49.

⁸⁷ Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 67.

⁸⁸ Bet. 2023/24:SoU13 punkt 6; rskr. 2023/24:256.

⁸⁹ 9 § 4. LSS; prop. 1992/93:159, s. 75–76; Socialstyrelsen, *Leva som andra och vara delaktig i samhället*, 2024, s. 14.

⁹⁰ Se bilaga 2.

⁹¹ Intervjuer med kommunföreträdare (chef) 2025-03-31; kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (två chefer) 2025-06-10; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07. Se även MFD, *Ett kunskapsstöd för kommunernas arbete med insatsen kontaktperson enligt LSS*, 2023, s. 10.

⁹² Se avsnitt 2.1.1 i denna bilaga.

⁹³ SOU 2018:88, s. 285. Se även Socialstyrelsen, *Leva som andra och vara delaktig i samhället*, 2024, s. 14.

[Den enskilde] kanske upplever sig isolerad. Medan vi nu kanske kollar mer krasst på hur det ser ut med socialt nätverk, sysselsättning, dagtid, fritidsaktiviteter. Har man någon form av sysselsättning, dagtid, har man ändå några i sitt nätverk. Man kanske kommer ut på någonting, då bedömer vi oftast att den personen inte är socialt isolerad, fast en person kanske själv upplever sig socialt isolerad. Och känner behov av att ha en kontaktperson. För att man kanske har väldigt svårt med det sociala samspelet. Man kan känna sig väldigt ensam även om man är bland väldigt mycket människor. Så där kan man ibland känna att det är väldigt fyrkantigt. Att man kan ha en känsla av att man skulle vilja bevilja kontaktperson till den här personen. Men då behöver man vara fyrkantig och gå utifrån vad rättspraxis säger. (LSS-handläggare)

Jag kan jämföra [mellan kommuner]. Om man tar biträde av kontaktperson i 9 § 4 LSS så använder de begrepp i förarbetena som att vara ”socialt isolerad”. Och så ska vi då sitta och tolka vad socialt isolerad är. Här i min kommun har det visat sig att vi lägger stor vikt vid om man har kontakter online. Om man har sådana kontakter, så bedömer vi att den här personen inte är socialt isolerad. Det tog vi inte hänsyn till i den förra kommunen där jag jobbade. Bara på en sådan punkt kan saken skilja sig. Det är upp till oss att bedöma vad socialt isolerad är. (LSS-handläggare)

2.5.4 LSS-insatsen daglig verksamhet medför inlåsningsrisker och utestänger personkrets 3

Enligt förarbetena till LSS ska personer i yrkesverksam ålder, som tillhör dåvarande omsorgslagens personkrets, ha rätt till daglig verksamhet. Innehållet i den dagliga verksamheten ska bestå av både habiliterande aktiviteter och uppgifter som är inriktade på produktion. Den dagliga verksamheten ska syfta till att främja den personliga utvecklingen och delaktigheten i samhället. Det övergripande målet är att utveckla deltagarens möjlighet till arbete.⁹⁴

Insatsens konstruktion medför vissa inlåsningsrisker, eftersom lagen stipulerar att insatsen är till för personer som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig. Det har inneburit att personer har tvingats tacka nej även till kortare deltidsutbildningar samt inte fått möjligt att pröva att arbeta deltid, eftersom de då riskerar att förlora insatsen.⁹⁵ Att daglig verksamhet medför inlåsningsrisker har uppmärksammats tidigare.⁹⁶

Därtill är daglig verksamhet inte tillgänglig för personkrets 3, trots att många personer i denna grupp har behov av sysselsättning och trots att det i förarbetena till LSS konstaterades att det vore önskvärt om insatsen vidgades till hela lagens

⁹⁴ Prop. 1992/93:159, s. 88–90.

⁹⁵ Intervjuer med kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; sakkunnig 2025-06-04; SKR 2025-03-06; SKR 2025-04-22; skriftligt underlag från Mora folkhögskola 2025-03-12.

⁹⁶ Dir. 2016:40, s. 5–6; Socialstyrelsen, *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning*, 2008, s. 7, 25–26, 40–41; SOU 2008:77, s. 637, 645–646, 655.

personkrets. Kommunföreträdare uppger att de försöker tillgodose behovet av sysselsättning hos individer som tillhör personkrets 3 på andra sätt, men påpekar att verksamheterna som då kommer i fråga inte omfattas av samma krav och tillsyn som en daglig verksamhet enligt LSS.⁹⁷

2.5.5 LSS-insatsen korttidstillsyn innebär tolkningssvårigheter

LSS-insatsen korttidstillsyn för skolorn över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov syftar till att barn som på grund av sin ålder inte längre omfattas av förskole- eller fritidsverksamhet ska få den tillsyn och omvårdnad de behöver.

I några intervjuer framförs att det finns oklarheter kopplade till insatsens syfte, utformning och omfattning.⁹⁸ SKR menar bland annat att det kan uppstå ett tidsglapp mellan insatserna fritidshem enligt skollagen och korttidstillsyn enligt LSS för barn som fyller år senare på året. Detta eftersom fritidshem erbjuds till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år⁹⁹, medan korttidstillsyn enligt LSS erbjuds först när barnet har fyllt 13 år.¹⁰⁰ I LSS-utredningen föreslogs att insatsen korttidstillsyn justeras och att åldersgränsen anpassas till skollagens reglering av fritidshem.¹⁰¹ Förslaget har inte genomförts.

2.5.6 Personkretsbestämmelsen är svår att bedöma och tillämpa

Kommunföreträdare beskriver att en särskild svårighet i myndighetsutövningen enligt LSS är att bedöma om personer som ansöker om insatser tillhör lagens personkrets. Personkretsen för LSS omfattar tre grupper, varav personkrets 1 och 2 bygger helt eller delvis på medicinska diagnoser medan personkrets 3 istället bygger på en bedömning av den enskildes stödbehov och svårigheter i livsföringen.

Intervjupersoner menar att det är otydligt hur personkretsbedömningarna ska gå till och att handläggningen kompliceras av att det finns olika regler för de olika grupperna inom personkretsen.¹⁰² LSS-handläggare framför att det är särskilt svårt att bedöma tillhörighet till personkrets 3, eftersom bedömningen kräver ett underlag som beskriver den sökandes funktionsförmåga, samtidigt som det inte är tydligt hur detta ska se ut eller vem som ska utfärda och bekosta det. De menar att bevisbördan i

⁹⁷ Intervjuer med kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (LSS-handläggare) 2025-05-21; SKR 2025-04-22.

⁹⁸ Intervjuer med SKR 2025-04-22; Svenska downföreningen 2025-05-12; Riksrevisionens genomgång av kommunernas frågor till JUNO, se avsnitt 1.4.1 i rapporten samt bilaga 1.

⁹⁹ 14 kap. 7 § skollagen (2010:800).

¹⁰⁰ Intervju med SKR 2025-04-22.

¹⁰¹ SOU 2018:88, s. 248–250.

¹⁰² Intervjuer med kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (LSS handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; sakkunnig 2025-09-08.

praktiken hamnar på den sökande och på anhöriga eller ombud.¹⁰³ En LSS-handläggare förklarar problematiken:

När man ska utreda personkrets 3 så behöver man oftast någonting mer än bara diagnoser. Speciellt om det är personer med flera olika diagnoser där det kanske är lite oklart om man tillhör personkretsen eller inte. Då behöver kommunen få in någon typ av underlag som beskriver funktionsförmåga. Till exempel ADL-bedömning, journalanteckning från vården eller liknande. Där blir det svårt för både handläggare och den enskilde om det inte finns någon annan som har observerat personens förmåga. Försäkringskassan kan begära in ett sådant och då stå för den kostnaden om man söker assistansersättning. Medan om kommunen behöver utreda personkrets 3 så har vi inte motsvarande skyldighet och möjlighet. Det är den enskilde som ska lämna in underlagen som behövs. Resurssvaga personer har inte möjligheten att ta de kontakterna eller strida om en sådan sak i domstol. (...) Vilket kan göra att man får ett avslag på personkrets, fast man kanske egentligen tillhör personkretsen. (LSS-handläggare)

Socialstyrelsen har tidigare noterat att det förekommer att kommuner blandar ihop skrivningen om "betydande svårigheter i den dagliga livsföringen" i bestämmelsen om personkrets 3¹⁰⁴, med "grundläggande behov" i bestämmelsen om personlig assistans¹⁰⁵, något som också tagits upp i våra intervjuer.¹⁰⁶ Enligt en funktionsrättsorganisation kan det medföra att kommuner ger avslag på ansökningar om ledsagarservice med hänvisning till att den enskilde inte har svårigheter med de grundläggande behoven och därmed enligt kommunen inte tillhör personkretsen för LSS – vilket alltså är en feltolkning av lagstiftningen.¹⁰⁷ Utmaningarna kopplade till personkretsbedömningar har uppmärksammats tidigare, och flera aktörer har efterfrågat att bestämmelsen ses över eller omformuleras.¹⁰⁸

¹⁰³ Intervjuer med kommunföreträdare (LSS handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; sakkunnig 2025-09-08.

¹⁰⁴ 1 § 3 LSS.

¹⁰⁵ 9 a § LSS.

¹⁰⁶ Socialstyrelsen, *Förändringar av ledsagning över tid*, 2023, s. 70. Se även SOU 2018:88, s. 194–195.

¹⁰⁷ Intervju med Synskadades Riksförbund 2025-02-19.

¹⁰⁸ Dir. 2016:40 s. 18–19; Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans*, 2015, s. 40–41; SOU 2018: 88, s. 185–201.

3 Kommuners olika förutsättningar påverkar myndighetsutövningen enligt LSS

I våra intervjuer med kommunföreträdare och andra aktörer framförs att skillnader i kommunernas storlek, organisation och resurser påverkar deras förutsättningar att efterleva LSS och att ta emot och implementera statens styrning.

3.1 Kommunens storlek, geografiska placering och organisering påverkar efterlevnaden av LSS

Kommuners storlek, demografi och geografiska placering kan påverka deras förutsättningar att efterleva LSS, bland annat eftersom det påverkar efterfrågan på insatser, utbudet av och närheten till utförarverksamheter samt kommunens förmåga att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens.¹⁰⁹

Intervjupersoner framför också att hur socialtjänsten är organiserad på olika sätt kan påverka hur myndighetsutövningen enligt LSS fungerar. En del kommuner har placerat handläggningen av insatser enligt socialtjänstlagen och LSS i olika förvaltningar eller avdelningar. I intervjuer beskriver kommunföreträdare och andra aktörer att 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, inte får ett ändamålsenligt stöd eller får stödinsatser som inte är samordnade. Det kan innebära att LSS inte tillämpas som den pluslag till socialtjänstlagen som LSS är tänkt att vara.¹¹⁰ Enligt kommunföreträdare kan en sådan uppdelning också medföra att personer med funktionsnedsättning som *inte* tillhör personkretsen för LSS blir omhändertagna av handläggare som saknar tillräcklig kompetens om funktionsnedsättningar.¹¹¹

3.2 Bemanningsproblematik och kompetensbrist påverkar handläggningen

Bemanningsproblematik, kompetensbrist och hög arbetsbelastning i socialtjänsten kan få konsekvenser för myndighetsutövningen. I intervjuerna ges exempel på hur svårigheter att rekrytera och behålla LSS-handläggare gör det svårt att uppnå kontinuitet i ärendehandläggning och uppföljning.¹¹²

¹⁰⁹ 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. Se även intervjuer med kommunföreträdare (chef och politiker, gruppintervju) 2025-05-28; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; sakkunnig 2025-02-21b; SKR 2025-03-06.

¹¹⁰ Intervjuer med IVO 2025-04-23; kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; SKR 2025-04-22; Socialstyrelsen 2025-06-17.

¹¹¹ Intervju med kommunföreträdare (chef och politiker) 2025-05-28.

¹¹² Intervjuer med kommunföreträdare (chef och politiker, gruppintervju) 2025-05-28; kommunföreträdare (chef) 2025-05-27; kommunföreträdare (chefer, gruppintervju) 2025-06-10; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14.

En fungerande myndighetsutövning enligt LSS kräver dels kunskap om lagen och gällande rätt, dels kunskap om och förståelse för olika funktionsnedsättningar och hur de påverkar individers förmågor och livssituation.¹¹³ Våra intervjuer och tidigare undersökningar pekar på att det förekommer brister i kommunernas kunskap om funktionsnedsättningar och om kommunernas skyldigheter enligt LSS och förvaltningslagen.¹¹⁴ I intervjuer betonas också vikten av att även ledning och förtroendevalda har bra kännedom om hur LSS är tänkt att fungera och vilka skyldigheter kommunen har, eftersom dessa ansvarar för organisatoriska frågor som påverkar handläggningen, exempelvis hur socialtjänsten ska organiseras och hur eventuella riktlinjer ska utformas. Socialnämnden eller motsvarande nämnd är också ytterst ansvarig för kommunens beslut i LSS-ärenden.¹¹⁵

3.3 Målkonflikter och ekonomiska hänsyn påverkar kommunernas tillämpning av LSS

Det finns en spänning mellan å ena sidan de ansvariga kommunala nämndernas skyldighet att bevilja insatser enligt LSS och å andra sidan kommunernas begränsade ekonomiska resurser och kommunallagens krav på en budget i balans.¹¹⁶ Flertalet av de verksamheter som kommunerna normalt ansvarar för karakteriseras av att det genom det kommunala självstyret finns ett visst utrymme för förtroendevalda på lokal nivå att prioritera mellan olika behov. LSS-insatserna är i stället en rättighet för de kommunmedlemmar som uppfyller kraven för dessa insatser. Det innebär att LSS-insatserna är tvingande åtaganden för kommunerna som inte går att prioritera bort. Spänningen mellan kommunernas självbestämmanderätt och kommunallagens krav å ena sidan, och kommunernas skyldigheter enligt LSS å den andra, har diskuterats tidigare och bland annat framförts som argument för att ifrågasätta om en individuell rättighetslagstiftning som LSS bör ligga under kommunernas ansvar.¹¹⁷

Omfattningen på kommunernas ansvar enligt LSS påverkas också av förändringar i tillämpningen av den statliga assistansersättningen. HFD har i avgöranden gällande assistansersättning tydliggjort vad som ingår i assistansersättning, vilket har lett till

¹¹³ 6 § LSS; Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder (SOSFS 2008:32). Se även Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, *Social kompetens. Om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten*, 2019, s. 40–42.

¹¹⁴ Intervjuer med IVO 2025-04-25; IVO 2025-04-23; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-07; sakkunnig 2025-03-04; sakkunnig 2025-05-20; sakkunnig 2025-06-04; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; Socialstyrelsen 2025-04-23. Se även 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; Riksrevisionens genomgång av IVO:s tillsynsärenden (se avsnitt 5.2 i rapporten).

¹¹⁵ Intervjuer med IVO 2025-04-23; IVO 2025-04-25; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10.

¹¹⁶ Av 11 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) framgår att kommuner och regioner varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Se intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10 och kommunföreträdare (politiker och chef, gruppintervju) 2025-05-28.

¹¹⁷ SOU 2008: 77, s. 237–241, samt särskilt yttrande av företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, s. 745–747. Se även Leijon och Moberg, "Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning", 2024; SOU 2018:88, s. 171–172.

att Försäkringskassans tillämpning har blivit mer återhållsam. Detta har i sin tur bidragit till att fler personer i stället har beviljats kommunala insatser enligt LSS och socialtjänstlagen. På så sätt kan en mer återhållsam tillämpning av den statliga assistansersättningen medföra en förskjutning av ansvar och kostnader till kommunerna. När besluten om statlig assistansersättning i stället ökar, kan det på motsvarande sätt medföra en minskning av kommunala insatser.¹¹⁸

En kommun får inte begränsa tillgången till LSS-insatser av ekonomiska skäl. De LSS-handläggare som har intervjuats i granskningen är till stor del överens om att ekonomiska hänsyn inte påverkar deras egen handläggning av LSS-ärenden, utan menar att de utgår från individens behov och gällande rätt. Dock ger kommunföreträdare exempel på hur ekonomi kan påverka de riktlinjer och andra direktiv som kommunala ledningar ger gällande hur och när olika insatser erbjuds. Flera intervjupersoner framhåller att ekonomiska hänsyn bidrar till att göra kommunernas tillämpning av LSS mer återhållsam.¹¹⁹ Det kan till exempel handla om att kommunen har riktlinjer gällande vilken boendeform som ska erbjudas i första hand eller hur många timmars ledsagarservice en person kan få. Handläggare beskriver också att kommuners ekonomi och politiska prioriteringar i vissa avseenden styr utbudet av verksamheter som erbjuds, vilket indirekt påverkar myndighetsutövningen eftersom det sätter ramarna för vilka beslut som är möjliga. Därtill kan kommunens ekonomi påverka bemanningen inom socialtjänsten och därigenom handläggares möjlighet att exempelvis driva utredningar framåt, följa upp beviljade insatser eller arbeta uppsökande.¹²⁰

¹¹⁸ Se till exempel dir. 2018:35; Socialstyrelsen, *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2024*, 2024, s. 24; Socialstyrelsen, *Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet*, 2017, s. 7–8, 34–37.

¹¹⁹ Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (chef och politiker, gruppintervju) 2025-05-28; kommunföreträdare (chefer och handläggare, gruppintervju) 2025-05-14; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; sakkunnig 2024-12-04; sakkunnig 2025-05-20; sakkunnig 2025-06-04; sakkunnig 2025-09-08; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03; SKR 2025-03-06; Socialstyrelsen 2025-04-23; Vårdföretagarna 2025-10-22.

¹²⁰ Intervjuer med kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-21; kommunföreträdare (LSS-handläggare, gruppintervju) 2025-05-16; IVO, *Med makt följer ansvar*, 2016, s. 17. I en enkätundersökning som omfattade socialchefer i 146 kommuner angav 34 procent att de gjort ”mer restriktiva bedömningar och beslut om insatser” i syfte att hålla socialtjänstens verksamhet inom budget. Se Vision, *Socialchefsrapporten 2025*, 2025, s. 10–11.

4 Enskilda har svårt att få sina rättigheter enligt LSS tillgodosedda

Rättighetslagar kännetecknas av att de är utkrävbara.¹²¹ Besluten som fattas enligt dessa lagar kan överklagas till förvaltningsdomstol. Graden av precision i lagstiftningen påverkar individens möjligheter att utkräva sina rättigheter.¹²²

Det finns indikationer på att det är svårt för enskilda att få sina rättigheter tillgodosedda enligt LSS. En anledning till det är sannolikt att LSS förarbeten är öppet formulerade och att kammarrättspraxis på vissa punkter inte är enhetlig.¹²³

Det har skett en ökning av LSS-mål i förvaltningsdomstol sedan tidigt 00-tal.¹²⁴ År 2024 avgjordes 3 770 LSS-mål i förvaltningsrätt, vilket motsvarade en ökning på 240 procent sedan 2004 då 1 560 mål avgjordes.¹²⁵ För personer i behov av stöd är ökningen av domstolsprövningar tecken på en problematisk utveckling, eftersom en överklagandeprocess är resurskrävande och ofta tar lång tid. Domstolsverkets statistik visar också att det finns stora skillnader i förvaltningsrätternas ändringsfrekvens – det vill säga hur mycket de ändrar kommunens beslut till den enskildes fördel.¹²⁶ Statistiken kan tyda på att förvaltningsrätterna handlägger och bedömer LSS-mål olika, vilket kan innebära ett rättssäkerhetsproblem.¹²⁷ Därtill pekar tidigare undersökningar på att individer som saknar juridiskt ombud har svårt att få rätt mot kommunen i förvaltningsrätten, bland annat eftersom det kan vara svårt för enskilda utan juridisk kompetens att styrka sin rätt till insatserna i domstol.¹²⁸ Att enskildas tillgång till juridiskt ombud styr utfallet i rättsprocesser kan vara särskilt problematiskt för personer med funktionsnedsättning, eftersom dessa tenderar att ha svårare att tillvarata sina rättigheter och ofta har sämre ekonomiska förutsättningar att anlita juridiskt stöd.

¹²¹ Se kapitel 2 i rapporten.

¹²² SOU 2004:118, s. 94.

¹²³ Se exempelvis Dir. 2016:40, s. 4, 8, 18–19; Larsson, ”Rättigheten personlig assistans – varför så svårtolkad?”, 2018, s. 153; SOU 2008:77, s. 237–238. Se även avsnitt 2.1 i denna bilaga.

¹²⁴ En möjlig orsak till ökningen är att kommunerna till följd av domstolspraxis avslår fler ansökningar om LSS-insatser, vilket skulle ge fler personer skäl att överklaga. Det saknas dock nationell statistik om antalet beviljade/avslagna ansökningar om kommunala LSS-insatser.

¹²⁵ Flest LSS-mål avgjordes 2023; då var antalet 4 523. Uppgift från Domstolsverket 2025-09-22.

¹²⁶ År 2023 resulterade 13 procent av enskildas överklaganden till förvaltningsrätter i att domstolen ändrade beslutet till den enskildes fördel. Variationen mellan förvaltningsrätter var stor: Förvaltningsrätten i Växjö hade högst ändringsfrekvens (23 procent) medan Förvaltningsrätten i Jönköping hade lägst ändringsfrekvens (5 procent). Uppgifter från Domstolsverket 2024-11-18.

¹²⁷ Jfr ISF, *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*, 2014, s. 131–135, 148–149; Riksrevisionen, *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda*, 2014, s. 57–60.

¹²⁸ Centrum för rättvisa, *Chanslös mot myndigheterna? Fem reformer för en rättvisare förvaltningsprocess*, 2024; FUB Stockholm, *Hur får man rätt i LSS-mål? En analys av domar i Förvaltningsrätten i Stockholm*, 2016; ISF, *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*, 2014, s. 68–71. Se även intervjuer med Funktionsrätt Sverige 2024-11-20; kommunföreträdare (politiker) 2025-03-10; Institutet för mänskliga rättigheter, 2025-03-21; sakkunniga (juristnätverk, gruppintervju) 2025-09-03.

Flera aktörer har efterfrågat stärkta möjlighet för personer med funktionsnedsättning i Sverige att utkräva sina rättigheter.¹²⁹ Som nämnts i avsnitt 2.1.3 i rapporten har regeringen tillsatt en utredning bland annat i syfte att analysera enskildas behov av utökade möjligheter till juridiskt stöd eller rådgivning gällande LSS.¹³⁰

¹²⁹ Se Centrum för rättvisa, *Chanslös mot myndigheterna? Fem reformer för en rättvisare förvaltningsprocess*, 2024 s. 15; dir. 2025:40, s. 14–15; Institutet för mänskliga rättigheter, *Allt ifrågasätts. Kunskap om och upplevelser av mänskliga rättigheter hos personer med funktionsnedsättning i Sverige*, 2023, s. 73–75, 83; UN CRPD, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden*, 2024, s. 8–9.

¹³⁰ Dir. 2025:40, s. 14–15.