

Varför finns kommunala riktlinjer för LSS?

En studie om motiv, innehåll och institutionella drivkrafter

Ola Segnestam Larsson och Magnus Tideman

ARBETSRAPPORTSERIE NR 135

Varför finns kommunala riktlinjer för LSS?

En studie om motiv, innehåll och institutionella drivkrafter

Ola Segnestam Larsson & Magnus Tideman

Marie Cederschiöld högskola
Stockholm, april 2026

Studien i korthet

Den här rapporten undersöker varför kommuner tar fram riktlinjer för handläggning av insatser enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), hur dessa riktlinjer har utvecklats och vilken roll de spelar i praktiken. Genom en analys av 104 kommunala riktlinjer framträder en bild av dokument som fyller flera funktioner samtidigt. Kommunerna beskriver dem som stöd i handläggningen, som verktyg för rättssäkra och likvärdiga beslut och som sätt att tydliggöra lagstiftning, rättspraxis och ansvarsfördelning. Riktlinjerna ska skapa struktur och förutsägbarhet i ett område där bedömningarna är komplexa och kraven höga.

Samtidigt visar studien att riktlinjerna liknar varandra i långt större utsträckning än vad man kan förvänta sig av lokalt antagna styrdokument. Formuleringar, strukturer och juridiska resonemang återkommer ordagrant mellan kommuner. Detta tyder på att riktlinjerna utvecklas genom imitation och standardisering snarare än genom lokalt formulerade behov. I detta ljus blir det tydligt att riktlinjerna inte bara är tekniska redskap utan också institutionella artefakter som uttrycker hur kommuner hanterar osäkerhet och legitimerar sin handläggning genom att använda etablerade texter och nationellt eller regionalt spridda modeller.

Denna utveckling är särskilt betydelsefull i relation till resultat från tidigare studier, där det visats att många riktlinjer innehåller begränsningar som saknar stöd i lagstiftning eller rättspraxis. I takt med att formuleringar sprids mellan kommuner riskerar även begränsande normer att reproduceras och normaliseras. Därmed påverkar riktlinjerna inte bara hur LSS tolkas, de formar också den faktiska handläggningen och därmed enskilda personers tillgång till insatser. De blir verktyg som både kan möjliggöra och inskränka rättigheter. För personer som får stöd enligt LSS och deras närstående är riktlinjerna därför centrala. De påverkar hur behov bedöms och hur beslut motiveras.

Rapportens övergripande slutsats är att riktlinjerna utgör en del av ett större institutionellt mönster där kommuner söker tydlighet, legitimitet och förutsägbarhet. De fungerar som praktiska verktyg, men också som normerande dokument som definierar vad som framstår som rimligt och möjligt i handläggningen av LSS. På så sätt bidrar riktlinjerna både till att beskriva och att skapa den praktik som präglar funktionshinderområdet i Sverige i dag.

Innehåll

1. BAKGRUND OCH SYFTE	9
2. ATT FÖRSTÅ RIKTLINJER – ETT NYINSTITUTIONELLT PERSPEKTIV	11
3. METOD OCH MATERIAL	13
4. ANGIVNA SKÄL TILL ATT RIKTLINJERNA FINNS	14
4.1 Rättssäkerhet och likabehandling	14
4.2 Stöd och vägledning för personal	15
4.3 Kvalitet, utförande och kommunikation	16
4.4 Tydliggöra och vägleda utifrån lagstiftning och rättspraxis	17
4.5 Avgränsning av ambitionsnivå	19
4.6 Avvikande skäl	20
4.7 Likheter och skillnader mellan riktlinjerna och över tid	21
5. TEXTUELL KONVERGENS I KOMMUNERNAS RIKTLINJER	24
5.1 Personlig assistans	24
5.2 Ledsagarservice	25
5.3 Kontaktperson	26
5.4 Avlösarservice i hemmet	26
5.5 Korttidsvistelse utanför hemmet	27
5.6 Korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år	28
5.7 Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga	29
5.8 Bostad med särskild service för vuxna eller särskilt anpassad bostad	29
5.9 Daglig verksamhet	30
5.10 Kvantitativ omfattning av textlikheter	31
6. EN NYINSTITUTIONELL ANALYS AV KOMMUNERNAS RIKTLINJER	32
7. RIKTLINJERNAS FUNKTIONER I LJUSET AV VÅR TIDIGARE STUDIE	34
8. SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION	35
9. REFERENSER	36

1. Bakgrund och syfte

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslagstiftning som ger personer med omfattande funktionsnedsättning rätt till insatser om behovet inte tillgodoses av annan lagstiftning (som Socialtjänstlagen). Huvudansvaret för lagens förverkligande ligger på kommunerna. Kommunala riktlinjer för handläggning av stöd enligt LSS har under lång tid varit ett återkommande inslag i många kommuners styrning av funktionshinderområdet (Segnestam och Tideman, 2023). Att ha riktlinjer beskrivs ofta som ett praktiskt verktyg för att säkerställa rättssäkerhet, skapa likvärdiga bedömningar och ge handläggare stöd i det dagliga arbetet. Samtidigt visar både tidigare forskning och de empiriska resultat som redovisas i denna rapport att riktlinjerna i hög grad präglas av omfattande likheter i språk, struktur och juridiska resonemang mellan kommuner. Det väcker frågan om varför dessa dokument finns, hur de utvecklats och vilka funktioner de egentligen fyller i den kommunala handläggningen LSS.

I vår tidigare studie (Segnestam och Tideman 2023) testades två hypoteser: att förekomsten av riktlinjer kan förklaras av kommunstorlek respektive graden av brukarinflytande i kommunens arbete med LSS. Resultaten visade ingen korrelation mellan dessa faktorer, vare sig förekomsten av riktlinjer eller omfattningen av begränsningar i dem. Det finns därmed skäl att söka andra förklaringar till varför riktlinjer upprättas och utformas på liknande sätt över landet.

I denna studie undersöks två kompletterande hypoteser. Den första tar sin utgångspunkt i ett argument från Sveriges kommuner och regioner. Hypotesen är att riktlinjernas existens kan förstås som ett svar på LSS-lagstiftningens komplexitet. Riktlinjerna ska underlätta handläggningen genom att tolka, systematisera och operationalisera lagens bestämmelser. Den andra hypotesen tar sin utgångspunkt i vår tidigare studie, där det noterats betydande likheter mellan kommunernas formuleringar. Detta skulle kunna tyda på att riktlinjerna också kan fungera som uttryck för hur kommuner formulerar, försvarar och legitimerar sitt sätt att organisera handläggningen, i relation till andra kommuner, till professionella normer och till statliga förväntningar.

För att undersöka dessa hypoteser genomför vi en kvantitativ dokumentanalys av 104 kommunala riktlinjer. En central del av studien är analysen av textuell konvergens, där kommunernas riktlinjer jämförs systematiskt för att identifiera återkommande formuleringar, möjliga ursprungsdokument och spridningsmönster. Resultaten av dessa analyser ger en inblick i hur riktlinjer formas och hur institutionella logiker påverkar både språkbruk och innehåll.

2. Att förstå riktlinjer – ett nyinstitutionellt perspektiv

Kommunala riktlinjer för handläggning av LSS kan förstås på flera sätt. De kan betraktas som styrdokument, arbetsverktyg, rättssäkerhetsinstrument eller lokala policyuttryck. För att analysera varför riktlinjer upprättas, hur de utvecklats och vilken funktion de fyller i en organisatorisk och juridisk kontext, är det värdefullt att tillämpa ett nyinstitutionellt perspektiv. Detta perspektiv erbjuder en analytisk ram som gör det möjligt att förstå riktlinjerna inte enbart som tekniskt motiverade dokument, utan som produkter av bredare institutionella strukturer, normer och förväntningar.

Nyinstitutionell teori utgår från att organisationer verkar i omgivningar där inte bara effektivitet och problemlösning, utan även legitimitet, konformitet och kulturella normer spelar en central roll (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2014). Organisationer formas av de institutionella fält de ingår i, såsom lagstiftning, professionella normer, statliga styrsignaler och förväntningar från medborgare och andra kommuner. Inom ett sådant fält blir formella dokument som riktlinjer bärare av institutionella värden lika mycket som de är redskap för praktisk styrning.

Tre typer av institutionella tryck är särskilt relevanta för att förstå varför kommunala riktlinjer ser ut som de gör (DiMaggio & Powell, 1983). Tvingande tryck utgår från krav som följer av lagar, regleringar och tillsyn, och skapar ett behov av att uppvisa överensstämmelse med dessa krav. Normativa tryck grundar sig i professionella normsystem och utbildningstraditioner som anger vad som anses vara korrekt eller modernt inom ett visst område. Mimetiska tryck uppstår i situationer av osäkerhet, där organisationer tenderar att imitera andra aktörer som uppfattas som framgångsrika eller legitima. Dessa tre mekanismer samverkar och påverkar hur organisationer utformar sina policyer och styrdokument.

En central tanke inom nyinstitutionell teori är att organisationer ofta skapar formella strukturer, som riktlinjer, policydokument och rutiner, inte bara för att dessa strukturer effektiviserar arbetet, utan också för att de är symboliskt viktiga. Formella dokument kan användas för att kommunicera att organisationen agerar i enlighet med lagstiftningens intentioner, professionella principer eller allmänt vedertagna normer för hur verksamhet bör bedrivas (Meyer & Rowan, 1977; Suchman, 1995). Detta kan leda till det som i teorin benämns som särkoppling, det vill säga att de formella strukturerna upprätthålls och kommuniceras utåt som uttryck för korrekt och legitim verksamhet, medan det praktiska arbetet kan se annorlunda ut eller styras av andra överväganden (Meyer & Rowan, 1977). Särkoppling innebär inte nödvändigtvis att riktlinjer saknar praktisk betydelse, de kan samtidigt fylla en symbolisk och legitimerande funktion i organisationens omgivning.

Nyinstitutionell teori erbjuder därför ett analytiskt ramverk som gör det möjligt att förstå riktlinjer för handläggning av LSS som både styrinstrument och institutionella uttryck. Det gör det möjligt att analysera riktlinjerna som produkter av sitt institutionella sammanhang, i stället för att enbart betrakta dem som tekniska lösningar på administrativa problem. Genom denna teoretiska lins kan studien undersöka hur kommuner navigerar mellan krav på rättssäkerhet, professionella normer, organisatorisk osäkerhet och behov av att legitimera sin verksamhet, och

hur detta tar sig uttryck i framtagandet och utformningen av riktlinjerna (Scott, 2014; Lipsky, 2010).

3. Metod och material

För att undersöka varför kommunala riktlinjer för LSS finns, hur de utvecklats och vilka institutionella mekanismer som präglar dem genomför vi inom ramen för studien en kvantitativ dokumentanalys. Metoden är utformad för att möjliggöra en analys av riktlinjer både som styrdokument och som institutionella uttryck.

Datainsamlingen gjordes genom kontakt med Sveriges samtliga 290 kommuner. Av dessa svarade 160 kommuner, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 55 procent. Bland de svarande uppgav 104 kommuner att de hade antagna riktlinjer för handläggning av LSS. Det är dessa dokument som utgör studiens huvudsakliga empiriska underlag. Riktlinjernas form varierade betydligt mellan kommunerna. Vissa bestod av omfattande och politiskt beslutade styrdokument som täckte hela LSS-området, medan andra utgjorde mer begränsade interna vägledningar eller separata dokument för respektive insats.

Analysen av de skäl som kommunerna anger för att upprätta riktlinjer bygger på en systematisk genomgång av de 104 riktlinjedokumenterna. Alla avsnitt där kommunerna själva uttrycker riktlinjernas syfte, funktion eller mål extraherades och kodades tematiskt. Kodningen genomfördes i flera steg. Först identifierades samtliga explicita motiv, såsom rättssäkerhet, likabehandling, stöd till personal och tydliggörande av lagstiftning. Därefter analyserades dessa formuleringar utifrån sitt innehåll och grupperades i återkommande teman. Slutligen jämfördes temana över tid och mellan kommuner för att identifiera likheter, skillnader och utvecklingsmönster.

För att kunna kartlägga identiska eller likartade formuleringar i olika kommuners riktlinjer på ett systematiskt och reproducerbart sätt användes ett egenutvecklat Python-skript som möjliggjorde en algoritmisk jämförelse av dokumentens innehåll. Samtliga riktlinjer omvandlades till text och segmenterades efter de olika LSS-insatserna. Med hjälp av ett tröskelvärde för textlikhet identifierades sedan formuleringar som återkom i flera kommuner. Det algoritmiska resultatet låg därefter till grund för en kvalitativ analys där textklustren tematiserades, och där sannolika ursprungsdokument och spridningsvägar identifierades.

Metoden har flera styrkor i relation till studiens syfte. Den algoritmiska bearbetningen gör analysen helt reproducerbar och minskar den subjektivitet som präglar manuell kodning av stora textmängder. Vissa begränsningar finns dock. Dokumentmaterialet utgör en sluten värld. Den text som identifieras som den tidigast förekommande i urvalet är endast den äldsta i just detta material, inte nödvändigtvis i landet som helhet. Vidare fångar algoritmen syntaktiska likheter, men inte formuleringar som uttrycker samma innebörd med andra ord. Äldre inskannade dokument kan också ha brister som påverkar textutvinningen.

Trots dessa begränsningar ger metoden en grund för att analysera riktlinjerna som institutionella artefakter. Den möjliggör en förståelse för både innehållets utformning och de mekanismer som driver standardisering, imitation och normativ konsolidering i kommunal handläggning av LSS.

4. Angivna skäl till att riktlinjerna finns

I detta avsnitt undersöks vilka motiv kommunerna själva anger för att upprätta riktlinjer för handläggning av LSS. Kommunernas motiv är viktiga att analysera eftersom de uttrycker hur riktlinjerna förstås, vilka funktioner de tillskrivs och hur kommunerna positionerar sitt arbete i relation till lagstiftning, professionella normer och organisatoriska förväntningar. Som beskrivits i det teoretiska ramverket kan sådana motiv ses som mer än bara tekniska förklaringar. De är också en del av hur kommuner formulerar sin verksamhet på ett sätt som framstår som legitimt, korrekt och i samklang med de institutionella sammanhang där de verkar.

Analysen i detta avsnitt bygger på en genomgång av alla dokumenterade syften, funktionsbeskrivningar och motiveringar i de riktlinjer som ingår i materialet. Motiven presenteras här tematiserat utifrån de mönster som framträtt i dokumenten, men utan att i detta inledande skede dra några slutsatser om deras institutionella betydelse. Syftet är i stället att visa hur kommunerna själva beskriver riktlinjernas funktion och vilken roll de tilldelar dem i handläggningen av LSS. Dessa motiv utgör därefter en grund för den fortsatta analysen av textlikheter och för rapportens övergripande diskussion om riktlinjernas institutionella karaktär.

4.1 Rättssäkerhet och likabehandling

Två återkommande och närliggande skäl som nämns i riktlinjerna är att säkerställa en rättssäker handlägningsprocess och att säkerställa en likvärdig bedömning, oavsett individ eller handläggare.

Ett motiv i de kommunala riktlinjerna är att de ska bidra till en rättssäker handläggning av insatser. Rättssäkerhet lyfts fram som ett sätt att garantera att bedömningar sker konsekvent och utan godtycke, oavsett vilken handläggare som utreder ärendet eller vilken kommun som ansvarar för beslutet. I Älvsbyns riktlinjer framhålls exempelvis att syftet är att ”säkerställa rättssäkerhet och likabehandling vid handläggning”¹. Östersunds riktlinjer betonar att rättssäkerhet innebär skydd mot godtycklighet och att beslut ska fattas förutsägbart och konsekvent. Liknande formuleringar återkommer i Osbyns riktlinjer, där syftet uttrycks vara att garantera en ”säkrare handläggning med en individuellt behovsanpassad bedömning, oavsett vilken handläggare som utreder”².

Ett närliggande motiv i riktlinjerna är att de ska främja likabehandling i handläggningen av LSS-ärenden. För att uppnå denna enhetlighet och förutsebarhet fastställer riktlinjerna gemensamma bedömningsgrunder och söker att främja ett enhetligt synsätt vid bedömningar med ambitionen att skapa samsyn kring utredning, beslut och utförande. Exempelvis anger Nyköpings kommun att ett syfte är att ”säkerställa att beslut fattas enligt samma bedömningsgrunder” och ”garantera likställighet och rättssäkerhet”.³ Likaså betonar Järfälla kommun att riktlinjerna är avsedda att fungera som socialnämndens styrdokument för att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling.⁴

¹ Älvsbyn, 2019

² Osby, 2014

³ Nyköping, 2021

⁴ Järfälla, 2018

4.2 Stöd och vägledning för personal

Riktlinjerna sägs också vara avsedda att fungera som ett direkt arbetsverktyg för handläggare och annan personal genom att fungera som vägledning, klargöra roller och rutiner samt att fungera som styrdokument för myndighetsutövning.

Ett motiv som lyfts fram i riktlinjerna är deras funktion som vägledning för handläggare. Dokumenten beskrivs som ett praktiskt stöd i det dagliga arbetet med att utreda och fatta beslut om insatser. Östersunds riktlinjer anger exempelvis att syftet är att ”vara ett stöd i arbetet för handläggarna, ingå i introduktionen för nya handläggare samt säkerställa att enhetens handläggare arbetar på ett likartat sätt”⁵. Liknande resonemang återfinns i Nora, där riktlinjerna sägs bidra till ”en likvärdig bedömning”⁶ genom att ge en gemensam referensram för handläggarnas arbete. Även i Osby framhålls att riktlinjerna ska bidra till en ”säkrare handläggning [...] oavsett vilken handläggare som utreder”⁷.

Vidare anges att de kommunalt antagna riktlinjerna fyller en funktion som interna styrdokument för att klargöra ansvar, rutiner och handläggning mellan de olika organisatoriska nivåerna. Ett explicit syfte med dessa dokument är att de tjänar som hjälpmedel för enhetschefer och vårdpersonal för att klargöra vad som ingår i respektive insats.

Dessa riktlinjer är främst avsedda att användas som vägledning för handläggare som utreder och fattar delegationsbeslut enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Riktlinjerna kan även vara till hjälp för enhetschefer och vårdpersonal i syfte att klargöra ansvar, rutiner, handläggning, vad som ingår i respektive insatser mm.⁸

Genom att tydliggöra rollerna strävar riktlinjerna efter att det formella beslutet ska kunna översättas till praktiskt utförande. Detta åstadkoms genom att vissa av riktlinjerna definierar specifikt att handläggaren beslutar om vad som ska utföras och vem som ska utföra insatserna, medan utförare ansvarar för hur utförandet ska ske.

I Söderköpings kommun är det handläggare som tar emot den enskildes ansökan, utreder och bedömer personens behov samt, i enlighet med delegationsordning, beslutar om insatser. Handläggaren dokumenterar utredning och beslut i enlighet med LSS-lagstiftningens, socialtjänstlagens och förvaltningslagens bestämmelser och lämnar sedan uppdraget av insatsen till aktuell utförare. Handläggaren svarar också för kontinuerlig uppföljning och omprövning av insatsen. Handläggaren utreder och fattar enligt delegation beslut om VAD som ska utföras och VEM som ska utföra insatserna. Utförare ansvarar för HUR utförandet ska ske.⁹

Vidare reglerar riktlinjerna exempelvis utförarverksamheternas ansvar för verkställighet och verksamhetens uppföljningsansvar.¹⁰

Ett ytterligare motiv i riktlinjerna är att de ska fungera som styrdokument för den ansvariga nämnden, ofta socialnämnden eller vård- och omsorgsnämnden, och därmed ange ramarna myndighetsutövningen. I Östersunds vägledning betonas exempelvis att vård- och omsorgsnämndens riktlinjer är ”normgivande och utgör grund för besluten”¹¹ samt syftar till att skapa likartade och jämlika bedömningar. Liknande formuleringar återfinns i Arvika:

Riktlinjerna är även ett politiskt antaget styrdokument som reglerar hur ärenden ska handläggas. Biståndshandläggare har delegation i enlighet med delegation som är fastställda av politiker. [...] Syftet med riktlinjerna är att tillförsäkra rättssäkerhet och en likvärdig behovsbedömning oavsett vilken handläggare brukaren träffar.¹²

⁵ Östersund, 2021

⁶ Nora, 2020

⁷ Osby, 2014

⁸ Arvika, 2020

⁹ Söderköping, 2020

¹⁰ Se exempelvis Munkfors, 2016

¹¹ Östersund, 2021

¹² Arvika, 2020

I Älvsbyn framgår att riktlinjerna antagits av kommunstyrelsen och gäller som styrdokument för socialtjänstens ansvar och handläggning.¹³ Även i Nora och Hjo tydliggörs att riktlinjerna har beslutats av respektive nämnd och därigenom ska bidra till att den myndighetsutövning som bedrivs är enhetlig, rättssäker och i linje med politiskt fastställda mål.¹⁴

4.3 Kvalitet, utförande och kommunikation

Riktlinjerna anger också att de syftar till att förbättra kvaliteten på de beviljade insatserna och tydliggöra processen för den enskilde genom att stödja utförandet, skapa samsyn, bidra till en jämn kvalitet och öka tydligheten i organisationen.

Ett motiv som flera kommuner lyfter fram är att riktlinjerna ska ge stöd i det efterföljande utförandet av insatser. De fungerar därmed som vägledning för verksamheter och personal som verkställer besluten och bidrar till att skapa enhetlighet och kvalitet i genomförandet. I Tingsryds riktlinjer betonas exempelvis att dokumentet ska ”tillgodose en god kvalitet i verkställigheten”¹⁵. På motsvarande sätt anger Skara att riktlinjerna ska ge ”stöd och vägledning i både handläggning och verkställighet”¹⁶ och därigenom säkerställa att besluten genomförs i linje med lagstiftningens intentioner. Även i Staffanstorps riktlinjer framhålls att de ska ”säkerställa rättssäkerhet och likabehandling vid både bedömning och genomförande”¹⁷.

Ett annat motiv bakom kommunala riktlinjer för LSS-insatser är att skapa samsyn gällande lagtillämpningen och den operativa verksamheten. Syftet anges vara att etablera en gemensam referensram som sträcker sig över hela processen, från ansökan till genomförd insats, och involverar alla aktörer.¹⁸ Denna samsyn definieras ofta som en strävan efter ett enhetligt synsätt vid bedömningar.

Syftet med riktlinjerna är att skapa ett enhetligt synsätt vid bedömningar. De ska säkerställa att medborgarna ska behandlas lika oavsett handläggare samt i förekommande fall ange en ambitionsnivå för insatser till personer med funktionsnedsättning.¹⁹

Vissa kommuner specificerar explicit att denna samsyn måste omfatta samtliga intressenter: "utredning, beslut och utförande av insatser för både de som tar emot stöd, anhöriga, myndighet, utförare och kommuninvånare"²⁰.

Ett ytterligare motiv som återkommer i flera riktlinjer är ambitionen att bidra till en jämn kvalitet i verksamheten. Detta uttrycks ofta i termer av att riktlinjerna ska skapa förutsättningar för en likvärdig standard i både handläggning och verkställighet, oavsett organisatoriska eller personella variationer. I Östersunds vägledning framhålls exempelvis att riktlinjerna syftar till att ”bidra till kvalitetssäkring av verksamheten”²¹ och säkerställa att handläggarna arbetar på ett likartat sätt. Även i Grums anges att riktlinjerna ska ”garantera rättssäkerhet och en god kvalitet i verksamheten”²². Liknande formuleringar återfinns i Tingsryd, där syftet är att ”tillgodose en god kvalitet i verkställigheten”²³.

¹³ Älvsbyn, 2019

¹⁴ Nora, 2020; Hjo, 2018

¹⁵ Tingsryd, 2020

¹⁶ Skara, 2020

¹⁷ Staffanstorps, 2020

¹⁸ Se exempelvis Bjurholm, 2020; Laholm, 2020 och Norrköping, 2020

¹⁹ Västerås, 2022

²⁰ Norberg, 2011; Nora, 2020

²¹ Östersund, 2021

²² Grums, 2021

²³ Tingsryd, 2020

Ett ytterligare syfte med riktlinjerna är att de ska bidra till en ökad tydlighet i organisationen genom att fungera som ett formellt styrdokument som kodifierar både processuella krav och ambitionsnivåer över olika funktionella områden. Riktlinjerna sägs etablera en gemensam referensram genom att förtydliga lagstiftningen utifrån lokala politiska beslut, något som sägs beskriva vad som gäller i 'vanliga situationer':

En riktlinje anger en riktning och en ram och förtydligar lagstiftningen. Den beskriver det som gäller i vanliga situationer. En riktlinje ska syfta till att skapa samsyn om utredning, beslut och utförande av insatser för både de som tar emot stöd, anhöriga, myndighet, utförare och kommuninvånare.²⁴

Tydligheten riktar sig till alla aktörer i processen: "myndighet, utförare och kommuninvånare"²⁵. Till exempel syftar Ale kommuns interna vägledning till att säkerställa att "beslut som fattas inom biståndsenheten ska bli så lika som möjligt när förutsättningarna är lika"²⁶. Kinda kommun anger att syftet är att "vägleda biståndsbedömare vid beslutsfattandet" och samtidigt "vägleda för utföraren när besluten ska verkställas"²⁷. Detta behov av klarhet genomsyrar även dokumentationskraven, där syftet bland annat är att skapa ett informationsunderlag som säkerställer att "annan handläggare när som helst på ett för den enskilde säkert sätt kan överta ärendet" och att det finns ett "underlag för utförandet som innehåller tillräcklig information"²⁸. Riktlinjerna, tillsammans med tillhörande rutiner, säkerställer därmed att enhetens handläggare arbetar på ett "likartat sätt"²⁹.

4.4 Tydliggöra och vägleda utifrån lagstiftning och rättspraxis

Två centrala och närliggande skäl som nämns i riktlinjerna är att riktlinjerna ska tydliggöra lagstiftningen och att de ska förhålla sig till gällande lagar, förarbeten, föreskrifter och rättspraxis. Riktlinjerna ska fylla funktionen att tydliggöra lagstiftningen och insatserna genom att klargöra förutsättningarna för att erhålla stöd, definiera insatsernas natur och etablera ramverket för handlägningsprocessen. Flera kommuner anger explicit att riktlinjernas syfte är att vägleda handläggare i tolkningen av lagstiftningen och vid de individuella behovsbedömningarna. I kommuner som Norberg och Norrköping fastställs att riktlinjen tydliggör när en person kan få insatser enligt lagen, vilka insatserna är, och hur processen går till.

Den här riktlinjen rör myndighetsutövningen avseende beslut enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och tydliggör när en person kan få insatser enligt lagen, vilka insatserna är och hur det går till. Den tydliggör också annan närliggande lagstiftning och konventioner, den förklarar närmare ord och begrepp och beskriver myndighetsutövningens utredning, beslut och uppföljning.³⁰

Detta inkluderar en allmän beskrivning av de insatser som kan beviljas enligt LSS. Ett element i detta är beskrivningen av de tre personkretsarna i 1 § LSS.

För att få del av de insatser som anges i lagen enligt 9 § måste man tillhöra personkretsen. Personkrets 1 och 2 är diagnosstyrda medan personkrets 3 utgår från behovet hos den enskilde samt utlåtande/intyg. Personkretsbedömning görs i samband med att en begäran (ansökan) lämnas. Bedömning av personkrets utgör en del av beslutet och kan överklagas.³¹

Därutöver definierar riktlinjerna centrala begrepp, såsom 'goda levnadsvillkor' i relation till socialtjänstlagens 'skälighetsnivå'.

²⁴ Norrköping, 2020

²⁵ Norberg, 2011

²⁶ Ale, 2017

²⁷ Kinda, 2022

²⁸ Värnamo, 2018

²⁹ Östersund, 2021

³⁰ Norberg, 2011

³¹ Danderyd, 2019

Begreppen skäliga levnadsvillkor respektive goda levnadsvillkor beskrivs inte närmare av lagstiftaren. För att förstå innebörden av respektive begrepp få man istället studera målen för respektive lag. Goda levnadsvillkor enligt LSS är att jämföra med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder, medan skäliga levnadsvillkor enligt SoL anger vad som krävs för att den enskilde ska klara sig. Skillnaden förklaras genom de olika utgångspunkterna för respektive lag, där LSS ofta avser livslånga behov medan SoL i huvudsak avser mer tillfälliga behov.³²

Riktlinjerna klargör också de bärande principerna i LSS, som inkluderar tillgänglighet, inflytande, delaktighet, självbestämmande, helhetssyn och kontinuitet.³³

Ett ytterligare motiv som framhålls i flera riktlinjer är att de ska förhålla sig till gällande lagar, förarbeten, föreskrifter och rättspraxis, och därigenom fungera som ett stöd i situationer där rättsläget är oklart eller där det finns utrymme för bedömningar. Exempelvis anger Arvidsjaur, Dorotea, Lycksele, Malå och Vännäs att "[ä]ven rättspraxis, främst då avgöranden i högsta instans, d v s Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) bör med kraftig betoning följas eftersom den praxisen kan anses utgöra en del av lagstiftningen".³⁴ Södertälje går ett steg längre och säger att syftet med riktlinjerna är att de ska vara nämndens "förtydliganden av rättspraxis"³⁵. Riktlinjer i Ulricehamn, Vaggeryd, Lysekil och Töreboda kräver att "[a]lla beslut skall prövas mot gällande lagar, förordningar, rättspraxis, förarbeten till lagstiftning och prejudicerande rättsfall".³⁶

När lagstiftningen ger utrymme för bedömningar eller när rättsläget är Odaterad, ska riktlinjerna fungera som en dokumenterad tolkning baserad på prejudikat. Dorotea och Arvidsjaur noterar att: "När rättsläget är oklart eller när det finns bedömningsutrymme fyller riktlinjerna en funktion som utgångspunkt för beslutanden".³⁷ Norberg, Norrköping och Laholm påpekar att riktlinjer, lagstiftning och rättspraxis kan behöva kompletteras med ytterligare rutiner.³⁸

Lagstiftning, rättspraxis och riktlinjen kan behöva kompletteras med ytterligare rutiner, överenskomna arbetssätt samt informationsmaterial. På intranätet finns vård- och omsorgskontorets alla styrande dokument som kompletterar denna.³⁹

Många riktlinjer använder specifika domar för att avgränsa rätten till insatser, särskilt för personlig assistans och ledsagning. Danderyds riktlinjer nämner att personkrets 2 har utvidgats till att gälla personer med Alzheimers sjukdom efter en prejudicerande dom i HFD.⁴⁰ Flera dokument, som riktlinjer från Eda, Ulricehamn och Vaxholm, refererar till praxis för att definiera de restriktioner som gäller för utökad assistans/ledsagning i samband med utlandsresor.⁴¹

Exempel på en situation som kan berättiga till tillfälligt utökad antal timmar för att en resa ska kunna genomföras är att det förhindrar den enskildes isolering. Av rättspraxis framgår att en individuell semesterresa till ett mer avlägset land generellt inte kan vara en nödvändighet för att personer ska anses vara garanterade goda levnadsvillkor. Däremot har Regeringsrätten i RA 2003 ref. 79 ansett att det är rimligt att personer i aktiv ålder någon gång ges möjlighet att göra en resa till närliggande länder.⁴²

Mölndal och Solnas riktlinjer hänvisar till specifika domar för att klargöra vad som räknas som grundläggande behov och vilka kvalificerade insatser som kan beviljas, till exempel gällande sondmatning eller aktiv tillsyn av övervakande karaktär.⁴³

För att hjälp med måltider ska betraktas som ett grundläggande behov krävs det att hjälpen avser intag av måltider i form av handgriplig hjälp med att föra mat och dryck till munnen (prop. 1992/93:159 s. 64 och 174).

³² Laholm, 2020

³³ Se exempelvis Dorotea, 2020; Haninge, 2016 och Köping, 2017

³⁴ Arvidsjaur, 2021; Dorotea, 2020; Lycksele, 2021; Malå, 2022 och Vännäs, 2021

³⁵ Södertälje, 2021

³⁶ Ulricehamn, 2014; Vaggeryd, 2021; Lysekil, 2015 och Töreboda, 2020

³⁷ Dorotea, 2020; Arvidsjaur, 2021

³⁸ Norberg, 2011; Norrköping, 2020 och Laholm, 2020

³⁹ Norrköping, 2020

⁴⁰ Danderyd, 2019

⁴¹ Eda, 2021; Ulricehamn, 2014 och Vaxholm, 2016

⁴² Eda, 2021

⁴³ Mölndal och Solna, 2020

Övriga moment runt måltiden som hjälp med matlagning, duka fram och av, lägga upp mat på tallriken samt skära och dela mat är inte att betrakta som grundläggande behov (RÅ 2009 ref. 57). Av praxis framgår att det avgörande ska vara om den enskilde behöver hjälp att tillföra kroppen näring. På vilket sätt näringen tillförs bör därför inte vara utslagsgivande. Hjälp med sondmatning är att betrakta som ett grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär.⁴⁴

4.5 Avgränsning av ambitionsnivå

Riktlinjerna fungerar som en lokal tolkning av vad som exempelvis anses vara 'goda levnadsvillkor' (LSS) eller 'skälig levnadsnivå' (SoL). Dessa tolkningar anger kommunens ambitionsnivå och kvalitetsnivå för insatserna.

En återkommande form av ambitionsavgränsning ligger i kommunernas tolkning av goda levnadsvillkor i relation till skälig levnadsnivå.⁴⁵ Flera riktlinjer betonar att goda levnadsvillkor inte innebär en obegränsad rätt till det mest önskvärda. Ambitionen ska vara att tillgodose den enskildes önskemål, men endast inom "rimliga gränser":

Detta innebär att målet med LSS är att personer med funktionsnedsättning inte ska ha sämre levnadsvillkor än personer utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder. Alla medborgare måste dock ibland acceptera att man inte kan uppnå det mest önskvärda, t ex att man inte kan få en bostad i ett särskilt attraktivt område, eller inte kan åka på utlandssemester så ofta, och/eller till resmål, som man skulle önska. Ambitionen ska vara att tillgodose den enskildes önskemål inom rimliga gränser för vad som är goda levnadsvillkor för alla medborgare.⁴⁶

Ytterligare illustrationer av denna avgränsning inkluderar jämförelser med icke-funktionsnedsatta. Bedömningen av vad som är goda levnadsvillkor ska göras utifrån "en jämförelse med den livsföring som kan anses normal för en person i samma ålder utan funktionsnedsättning"⁴⁷. Vidare exkluderas det 'mest önskvärda'. Detta innebär att medborgare, även de som omfattas av LSS, ibland måste acceptera att de "inte kan uppnå det mest önskvärda, t ex att man inte kan få en bostad i ett särskilt attraktivt område"⁴⁸. I Norrköping anges explicit att riktlinjen "fastställer vad vård- och omsorgsnämnden anser vara goda levnadsvillkor, vilket är ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i varje enskilt fall"⁴⁹.

Ambitionsnivån avgränsas vidare genom att betona kommunens skyldighet att välja kostnadseffektiva lösningar, särskilt gällande SoL-insatser, men även indirekt inom LSS. Inom ramen för skälig levnadsnivå kan "kommunen välja det billigaste alternativet när likvärdiga insatser finns att tillgå"⁵⁰. Det kan inte finnas "en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad"⁵¹. I Vaggeryd nämns exempelvis att ambitionen är att tillgodose önskemål "inom rimliga gränser för vad som är goda levnadsvillkor för alla medborgare"⁵². Flera kommuner betonar också ambitionen att tillhandahålla insatser i egen regi innan externa lösningar prövas. Lerums kommun har som övergripande målsättning att alla beslut "ska verkställas på hemmaplan i Lerums kommun så långt möjligt. Detta innebär att alla insatser ska prövas i egen regi innan andra alternativ är aktuella"⁵³. Öckerö kommun erbjuder daglig verksamhet i första hand inom egen regi, och externa alternativ endast "i individuella

⁴⁴ Solna, 2020

⁴⁵ Arvika, 2020; Stockholm, 2021

⁴⁶ Gislaved, 2019

⁴⁷ Vadstena, 2020

⁴⁸ Söderköping, 2020

⁴⁹ Norrköping, 2020

⁵⁰ Borlänge, 2019

⁵¹ Huddinge, 2019

⁵² Vaggeryd, 2021

⁵³ Lerum, 2022

undantagsfall”⁵⁴. Lysekils kommun har ambitionen att behoven ”så långt möjligt skall tillgodoses inom kommunens egna verksamheter”⁵⁵.

Vissa riktlinjer avgränsar ambitionsnivån genom att fastställa normalfall eller riktmärken för omfattningen av vissa insatser. Riktlinjer kan ange att en insats som kontaktperson ”omfattar i normalfallet en träff per vecka”⁵⁶. Angående omfattningen av daglig verksamhet bör ”samma riktlinjer användas som i arbetslivet”⁵⁷. I Danderyds kommun anges att riktlinjerna ”anger en lägsta standard vilket innebär en veckas semesterresa en gång per år inom Sverige eller i motsvarande omfattning inom Norden”⁵⁸. Kramfors kommun anser att en ”årlig semesterresa inom Sverige anses i normalfallet inte som nödvändigt för att tillförsäkras goda levnadsvillkor om den enskilde har tillgång till andra fritidsaktiviteter”⁵⁹. Heby kommun konstaterar att full delaktighet i samhällslivet normalt kan uppnås ”även utan resor till utlandet”⁶⁰.

4.6 Avvikande skäl

Genomgången av riktlinjerna i studien visar att det förekommer skäl som förekommer endast i enstaka eller få riktlinjer. Ett sådant skäl är att ge en översikt över lagstiftning samt de riktlinjer som den ansvariga nämnden antagit som politisk grund. I Hallsberg nämns specifikt att syftet med tillämpningsreglerna är att ge enskilda och förtroendevalda en översikt över lagstiftning och nämndens politiskt antagna riktlinjer som grund för myndighetsutövningen.⁶¹ Ett annat avvikande skäl är att ge insatserna möjlighet att bidra till personlig utveckling. Riktlinjerna från Dorotea, Lycksele och Malå anger att personalen ska ha kompetens för att bemöta och arbeta med personen för att deras vardag ska fungera så bra som möjligt och ge en möjlighet till personlig utveckling.⁶² Ett tredje skäl är att främja en utveckling som syftar till solidaritet och trygghet. I Hallsberg anges målet med riktlinjerna att främja en utveckling som syftar till jämlikhet i levnadsvillkor, solidaritet och trygghet.⁶³ Ett fjärde avvikande skäl är att bidra till att uppföljning av beslut ska utföras på ett sådant sätt att det säkerställs att individen får rätt insats och omfattning utifrån den situation som individen befinner sig i. I Härryda inkluderas syftet att bidra till att uppföljning av beslut ska utföras på ett sådant sätt att det säkerställs att individen får rätt insats och omfattning.⁶⁴ I några kommuners riktlinjer förekommer skälet att säkerställa att besluten hålls i linje med kommunens värdegrund, rehabiliterande förhållningssätt och salutogena förhållningssätt. I Arvika ska beslutade insatser överensstämma med den värdegrund, det rehabiliterande förhållningssätt och det salutogena förhållningssätt som kommunen strävar efter.⁶⁵ Hjo nämner att beslutade insatser ska överensstämma med de mål och grundläggande värderingar som gäller för Hjo kommun.⁶⁶ Skara anger att beslutade insatser ska överensstämma med de mål och grundläggande värderingar som gäller för Skara kommun.⁶⁷ Ett sjätte avvikande skäl är att beskriva hur socialnämnden generellt ser på vissa sakfrågor där landets domstolar har skilda åsikter. Borlänge nämner att riktlinjer kan skapas som vägledning i handläggningen kring insatser där ansvarig nämnd beskriver hur de generellt ser på vissa sakfrågor där landets

⁵⁴ Öckerö, Odaterad

⁵⁵ Lysekil, 2015

⁵⁶ Lycksele, 2021; Malå, 2022; Dorotea, 2020

⁵⁷ Solna, 2020

⁵⁸ Danderyd, 2019

⁵⁹ Kramfors, 2019

⁶⁰ Heby, 2020

⁶¹ Hallsberg, Odaterad

⁶² Dorotea, 2020; Lycksele, 2021; Malå, 2022

⁶³ Hallsberg, Odaterad

⁶⁴ Härryda, 2019

⁶⁵ Arvika, 2020;

⁶⁶ Hjo, 2018

⁶⁷ Skara, 2020

domstolar har skilda åsikter.⁶⁸ Ett sjunde skäl är att klargöra kommunens hälso- och sjukvårdsansvar i samband med utförandet av LSS-insatser. I Laholm, Nora, Norberg och Norrköping nämns specifikt att ett syfte är att tydliggöra kommunens hälso- och sjukvårdsansvar i samband med utförandet av LSS-insatser.⁶⁹ Slutligen anges det avvikande skälet att ge en generell beskrivning av kommunens insatser och därmed informera den enskilde, anhöriga och allmänhet om vilket stöd de kan förväntas få. Till exempel Skara anger som ett av tre huvudsyften att ge en generell beskrivning av socialtjänstens insatser i kommunen och därmed informera den enskilde, anhöriga och allmänhet om vilket stöd de kan förväntas få.⁷⁰

4.7 Likheter och skillnader mellan riktlinjerna och över tid

De kommunala riktlinjerna uppvisar en hög grad av likhet i de grundläggande skälen för deras existens. Det gäller till att börja med målen för implementeringen (kvalitet, utförande och kommunikation samt rättssäkerhet och likabehandling) som ska se till att lagens intentioner tillämpas konsekvent över tid och av olika handläggare. Det gäller även överordnade och juridiska skäl (tydliggöra och vägleda utifrån lagstiftning och rättspraxis). Dessa skäl fungerar som en legal bas i riktlinjerna och framställs som icke-förhandlingsbara. Det finns också operationella skäl (stöd och vägledning för personal). Dessa skäl förklarar varför riktlinjen behövs internt, det vill säga som ett praktiskt och lätthanterligt stöd för handläggare i vardagen. Likheter finns slutligen när det gäller den politiska dimensionen (avgränsning av ambitionsnivå).

Diagrammet nedan redovisar angivna skäl till att riktlinjerna finns i andel av alla riktlinjer som ingår i materialet.

Den huvudsakliga skillnaden när det gäller skälen till att riktlinjerna existerar ligger i graden av detaljrikedom i hur ambitionsnivån definieras. Vissa kommuner använder riktlinjerna för att definiera sin övergripande politiska ambitionsnivå.⁷¹ Riktlinjerna i Arvika exempelvis kopplar 'goda levnadsvillkor' till den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder.⁷² Nora

⁶⁸ Borlänge, 2019

⁶⁹ Laholm, 2020; Nora, 2020; Norberg, 2011; Norrköping, 2020

⁷⁰ Skara, 2020

⁷¹ Sölvesborg, 2022; Nyköping, 2021

⁷² Arvika, 2020

kommun anger att riktlinjen tydliggör lagstiftningen och anger en riktning utifrån politiska beslut.⁷³ När rättslaget är Odaterad eller det finns bedömningsutrymme, anges i dessa kommuner att riktlinjerna fyller en funktion som utgångspunkt för beslutanden.⁷⁴ Andra kommuners riktlinjer riktar mer in sig på avgränsningar. Flera kommuner definierar vad som inte ingår i goda levnadsvillkor eller vad som är "rimligt".⁷⁵ Laholm kommun exempelvis beskriver den service, hjälp och stöd som kommunen erbjuder i respektive insats.⁷⁶ Vissa kommuner använder konkreta exempel för att sätta en normalnivå för vissa insatser, till exempel att insatsen kontaktperson omfattar i normalfallet en träff per vecka.⁷⁷

En annan skillnad är hur kommunerna beskriver gränssnittet mellan myndighetsutövning och verkställighet. Vissa kommuners riktlinjer fokuserar mer på att tydliggöra och separera rollerna mellan myndighetsutövning och verkställighet. I Ale kommun omfattar riktlinjen inte verkställighet och utförarverksamheter.⁷⁸ Öckerö beskriver att riktlinjerna inte beskriver kommunens interna rutiner i ärendeprocessen eller hur samverkan med andra professionella ska gå till.⁷⁹ Danderyds riktlinjer anger att en ansökan om specifik utförare (till exempel namngivet boende eller adress) ska avvisas och hanteras som en verkställighetsfråga.⁸⁰ Vissa kommuner specificerar att handläggaren har ansvar för att dokumentera handläggningsprocessen och besluten, medan enhetschefer/verkställande personal ansvarar för att dokumentera genomförandet av beslutet.⁸¹ Andra kommuner fokuserar mer på hela processen. Flera kommuner inkluderar utförarens perspektiv i riktlinjerna.⁸² Utformningen av en insats kan vidare anges i beslutet.⁸³ IBIC-modellen⁸⁴ används också av vissa kommuner för att skapa en gemensam struktur och ett språk som spänner över hela processen.⁸⁵ Värnamo betonar att dokumentation ska säkerställa ett rättssäkert underlag för beslut och informationsunderlag som säkerställer kartläggningen av den enskildes behov.⁸⁶

När det gäller likheter och skillnader över tid är de skäl som kommunerna anger för att upprätta riktlinjer genomgående kopplade till LSS-lagstiftningens principer som jämlikhet, delaktighet och goda levnadsvillkor och de förvaltningsrättsliga kraven om rättssäkerhet och objektivitet. Över tid ses dock en förskjutning i hur dessa skäl kopplas till specifika metoder och hur ansvarsfördelningen förtydligas. Riktlinjerna går exempelvis från att vara allmänna principer till att inkludera och motivera användningen av specifika, nationella metoder som IBIC och ICF från cirka år 2016 och framåt.⁸⁷ Betoningen ökar också på hur utförarledet ska dokumentera och agera. Detta syns i beskrivningen av genomförandeplanen och explicita krav på uppföljning från utföraren samt rapportering av icke verkställda beslut.⁸⁸ Tidsgränser för verkställighet är ett annat återkommande tema i senare dokument.⁸⁹ Även den explicita betoningen på barnkonventionen och kravet på att dokumentera hur barnets perspektiv, delaktighet och bästa har beaktats i

⁷³ Nora, 2020

⁷⁴ Arvidsjaur, 2021; Dorotea, 2020; Lycksele, 2021

⁷⁵ Gislaved, 2019; Härryda, 2019

⁷⁶ Laholm, 2020

⁷⁷ Exempelvis Malå, 2022

⁷⁸ Ale, 2017

⁷⁹ Öckerö, Odaterad

⁸⁰ Danderyd, 2019

⁸¹ Markaryd, 2006; Oskarshamn, 2014

⁸² Nora, 2020; Karlskrona, 2021; Kinda, 2022

⁸³ Vadstena, 2020

⁸⁴ IBIC (Individens behov i centrum) är ett standardiserat arbetssätt för behovsbedömning inom socialtjänsten, baserat på WHO:s klassifikation ICF, som strukturerar individens behov och funktionstillstånd.

⁸⁵ Hjo, 2018; Hallsberg, Odaterad; Partille, 2019

⁸⁶ Värnamo, 2018

⁸⁷ Borlänge, 2019; Hjo, 2018; Nora, 2020; Vara, 2021

⁸⁸ Stockholm, 2012; Sävsjö, 2020; Norrtälje, 2021; Strömstad, 2021

⁸⁹ Södertälje, 2021; Strömstad, 2021;

utredningen, särskilt i nyare riktlinjer, ökar över tid.⁹⁰ Sammantaget tyder dessa förändringar över tid på att riktlinjerna har utvecklats från att primärt vara en tolkning av lagtext för beslutsfattare till att bli mer integrerade styrdokument som ska säkerställa en processkedja.

⁹⁰ Nora, 2020; Älmhult, 2021; Kramfors, 2021; Nyköping, 2021; Olofström, 2019; Staffanstorps, 2020; Vännäs, 2021

5. Textuell konvergens i kommunernas riktlinjer

Utöver att studera vilka motiv kommunerna anger för att upprätta riktlinjer är det också värdefullt att undersöka hur riktlinjerna faktiskt är formulerade och strukturerade. En viktig fråga är i vilken utsträckning kommunernas dokument bygger på egna formuleringar eller om de delar språk, resonemang och textstycken med andra kommuner. Denna fråga är relevant eftersom likheter i språklig utformning kan spegla gemensamma tolkningar av lagstiftningen, användning av etablerade metoder eller påverkan från professionella och organisatoriska nätverk. Den kan också belysa hur kommuner hanterar osäkerhet och komplexitet när de utformar sina riktlinjer.

I detta avsnitt analyseras därför riktlinjernas textinnehåll systematiskt med hjälp av den metod som beskrivits tidigare. Syftet är att identifiera återkommande formuleringar och strukturer, kartlägga hur de är spridda mellan kommunerna och undersöka om vissa dokument kan ha fungerat som språkliga eller strukturella förebilder för andra. Genom denna kartläggning blir det möjligt att synliggöra mönster i hur kommunerna formulerar sina riktlinjer och att skapa ett empiriskt underlag för den efterföljande analysen av riktlinjernas institutionella karaktär.

5.1 Personlig assistans

Analysen av de kommunala riktlinjer som ingår i underlaget för denna studie visar en omfattande intertextualitet gällande personlig assistans. Spridningen av formuleringar fokuserar här främst på juridiska gränsdragningar: vad som inte ingår (föräldraansvar och sjukvård), och hur man hanterar 'dubbla' insatser (skola och sjukhusvistelse).

Tabell: Identifierad spridning

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Gränsdragning mot föräldraansvar: Detaljerade exempel på vad föräldrar förväntas göra.	Dorotea, Arvidsjaur, Västerbotten	Dorotea (2020)
Dubbla insatser: Regelverk för när assistent får medfölja till sjukhus.	Öckerö, Lerum	Öckerö (Odaterad)
Tillfällig utökning vid sjukdom: Rätten till utökad assistans när skola/daglig verksamhet inte kan nyttjas på grund av sjukdom.	Tidaholm, Fagersta	Tidaholm (2016)
Gräns mot sjukvård: Definition av att assistans ej beviljas för sjukvårdsinsatser.	Lysekil, Eda	Lysekil (2015)

Ett resultat är den detaljerade styrningen av vad som räknas som 'normalt föräldraansvar' respektive 'personliga behov'. I två kommuner i norra Sverige (Dorotea och Arvidsjaur) återfinns en mycket specifik skrivning: "vid hushållsgemenskap räknas minst 50 % av hushållsarbetet tillgodoses genom make/samboansvaret" samt att "enklare sminkning, rakning av ben och under armar kan utgöra ett annat personligt behov".⁹¹ Det regionala mönstret antyder en organiserad samverkan i den regionen kring att ta fram och utveckla riktlinjer för handläggningen av LSS.

En del av de kopierade texterna rör gränssytorna mot andra system. Öckerö och Lerum delar en identisk text om ansvarsfördelningen vid sjukhusvistelse: "När beslutet avser assistansersättning

⁹¹ Dorotea, 2020; Arvidsjaur, 2021

är det försäkringskassan som avgör...”.⁹² På samma sätt delar Tidaholm och Fagersta en specifik rutin för när assistans kan utökas vid sjukdom från skola/daglig verksamhet. Detta indikerar att spridningen av texter fyller en viktig administrativ funktion i form av att lösa komplexa gränsdragningsproblem.

5.2 Ledsagarservice

Resultatet av analysen av ledsagarservice identifierar ett flertal distinkta textkluster. Detta indikerar att en betydande minoritet av riktlinjerna inte är framtagna isolerat utan bygger på att texterna återanvänds.

Tabell: Ledsagarservice

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Retroaktivitet: Regelverk för beslut vid sena ansökningar.	Dorotea, Arvidsjaur, Lycksele, Vännäs, Malå	Dorotea (2020)
Insatsens syfte: Formulering om att bryta isolering och deltagande i närmiljön utifrån rättspraxis.	Gislaved, Söderköping	Gislaved (2019)
Behovsbedömning: Kriterielista för riskfaktorer.	Lysekil, Eda, Forshaga	Lysekil (2015)

Ett av de tydligaste resultaten är ett geografiskt sammanhängande kluster i norra Sverige. I riktlinjerna från fem kommuner (Dorotea, Arvidsjaur, Lycksele, Vännäs och Malå) återfinns identiska formuleringar gällande hanteringen av retroaktiva beslut och utredningens struktur. Formuleringen ”Om ansökan kommer in så sent att utredning och beslut inte hinner fattas [...] fattas beslut retroaktivt tidigast från ansökningsdagen” är genomgående.⁹³ Att denna formulering delas av en grupp kommuner inom samma geografiska region indikerar att spridningen här inte är slumpmässig.

Analysen visar även hur definitionen av insatsens syfte standardiseras över kommungränser, oberoende av geografiskt avstånd. Ett illustrativt exempel är kopplingen mellan Gislaved och Söderköping. Båda kommunerna använder en specifik formulering som hänvisar till rättspraxis för att fastslå att syftet med ledsagarservice främst är ”att tillgodose enskildas behov av att komma ut i sin närmiljö för att kunna delta i samhällslivet”.⁹⁴ Den ordagranna överensstämmelsen i den förklarande texten tyder på texter kopierats. Detta fenomen syns även i relationen mellan Hallsberg och Vadstena, där definitionen av en ledsagare som en ”av kommunen betald följeslagare”⁹⁵ kopierats ordagrant.

Slutligen identifieras en spridning av rent operativa verktyg. I dokument från Lysekil, Eda och Forshaga återfinns en identisk punktlista för att bedöma risken för isolering, där faktorer som ”ensamt boende” och ”avsaknad av arbetsgemenskap” listas.⁹⁶ Detta är en viktig distinktion från de rent administrativa rutinerna. Här handlar det om att kommunerna kopierar själva hantverket för behovsbedömning. Att en kriterielista från 2015 (Lysekil) återkommer i dokument sex år senare i andra kommuner (Eda och Forshaga) visar att konkreta arbetsverktyg har en lång livslängd och sprids vidare.

⁹² Öckerö, odaterad; Lerum, 2022

⁹³ Dorotea, 2020; Arvidsjaur, 2021; Lycksele, 2021; Vännäs, 2021; Malå, 2022

⁹⁴ Gislaved, 2019; Söderköping, 2020

⁹⁵ Hallsberg, odaterad; Vadstena, 2020

⁹⁶ Lysekil, 2015; Eda, 2021; Forshaga, 2021

5.3 Kontaktperson

Analysen av riktlinjerna för kontaktperson visar att standardiseringen främst rör definitionen av insatsens 'mjuka' värden samt begränsningsregler för personer som redan har andra insatser.

Tabell: Kontaktperson

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Definition av rollen: Punktlista som definierar insatsen.	Lysekil, Gislaved, Älvsbyn, Söderköping	Lysekil (2015)
Avgränsning mot boende (variant A): Kontaktperson beviljas ej om behovet av fritidsaktiviteter ska tillgodose av bostad med särskild service.	Mjölby, Kinda	Mjölby (2018)
Avgränsning mot boende (variant B): Personer i boende ska i första hand få hjälp att bryta isolering genom boendet.	Lycksele, Malå	Lycksele (2021)
Gränsdragning LSS/SoL: Definition av målgrupp som saknar LSS-tillhörighet men har behov av kontaktperson.	Öckerö, Lerum	Öckerö (Odaterad)

Eftersom insatsen kontaktperson syftar till att vara en 'medmänniska' och inte professionell vårdpersonal, verkar kommunerna ha ett behov av att tydligt definiera denna roll. En formulering som fått stor spridning, från Lysekil på västkusten till Älvsbyn i norr och Söderköping i öster, är en punktlista som slår fast att insatsen ska tillgodose "behovet av en medmänniska när kontakt med anhöriga saknas eller behöver kompletteras".⁹⁷ Att denna specifika formulering vandrar över hela landet tyder på att den lyckas fånga insatsens kärna på ett sätt som många kommuner finner användbart.

Ett annat tema är rädslan för 'dubbla insatser'. Flera kommuner har identiska skrivningar om att personer som bor i bostad med särskild service inte automatiskt ska beviljas kontaktperson, eftersom personalen på boendet förväntas tillgodose behovet av social samvaro. Här ser vi lokala och regionala variationer av samma restriktiva princip. Mjölby och Kinda delar en formulering om att insatsen "enbart [ska] beviljas om boendet inte tillgodoser behovet".⁹⁸ I Västerbotten delar Lycksele (2021) och Malå (2022) en snarlik men egen formulering om att boende "i första hand ska få hjälp att bryta isolering [...] genom boendet".⁹⁹ Återigen bekräftas bilden av ett regionalt samarbete i norra Sverige, men vi ser också att 'mjuka' definitioner (som den från Lysekil) har kraft att spridas nationellt.

5.4 Avlösarservice i hemmet

Analysen av riktlinjerna för avlösarservice visar att standardiseringen drivs av behovet att tydliggöra vem insatsen är till för och vad den inte ska ersätta. Det finns tydliga spår av både äldre formuleringar som lever kvar och nyare regionala kluster.

Tabell: Avlösarservice i hemmet

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Syfte: Definition av att insatsen ska möjliggöra för vårdnadshavare/make att bli avlastad i omvårdnadsarbetet.	Gislaved, Söderköping, Forshaga	Gislaved (2019)

⁹⁷ Lysekil, 2015; Älvsbyn, 2019; Söderköping, 2020

⁹⁸ Mjölby, 2018; Kinda, 2022

⁹⁹ Lycksele, 2021; Malå, 2022

Gränsdragning mot förskola: Förtydligande att avlösarservice inte kan ersätta stöd som ges inom förskolan.	Sigtuna, Laholm	Sigtuna (2015)
Relation till korttidsvistelse: Principen att korttidsvistelse är ett alternativ/komplement, och att den enskildes val ska väga tungt.	Lysekil, Gislaved	Lysekil (2015)
Innehåll: Beskrivning av att uppgiften är omvårdnad och hjälp i daglig livsföring.	Ulricehamn, Eda	Ulricehamn (2014)
Administrativ begränsning: Regel om att beviljade timmar inte kan sparas till nästa månad.	Dorotea, Malå	Dorotea (2020)

Ett återkommande tema är definitionen av insatsens mottagare. I ett kluster som inkluderar Gislaved, Söderköping och Forshaga återfinns en identisk formulering: ”Syftet med insatsen är att möjliggöra för vårdnadshavare, familjehem eller make/maka att bli avlastad i omvårdnadsarbetet.”¹⁰⁰

En del av den kopierade texten verkar syfta till att skydda kommunens budget mot kostnadsöverväldning. Sigtuna och Laholm, två kommuner med stort geografiskt avstånd, delar en specifik formulering om att ”insatsen avlösarservice i hemmet kan till exempel inte ersätta de stöd som ges inom förskolan”.¹⁰¹ Detta är en klassisk negativ definition. Att en formulering från 2015 återanvänds fem år senare i en annan del av landet kan tyda på att problemet med gränsdragning mot skolan är konstant.

Återigen ser vi det regionala mönstret i Västerbotten och Norrbotten. Dorotea och Malå delar en strikt administrativ regel: ”Insatsen beviljas i timmar per månad. Beviljade timmar kan inte sparas till nästkommande månad.”¹⁰² Detta bekräftar bilden från tidigare insatser (personlig assistans och ledsagarservice) att kommunerna i denna region verkar ha haft en samordning gällande de tekniska villkoren för insatserna.

5.5 Korttidsvistelse utanför hemmet

Analysen visar att korttidsvistelse är en insats där riktlinjerna standardiserats kring ekonomiska frågor och den relationen till avlösarservice. Kopierade texter används för att fastställa principen att den enskilde ska få välja mellan insatserna, men också för att reglera detaljer kring kostnader.

Tabell: Korttidsvistelse utanför hemmet

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Valfrihet: Principen att korttidsvistelse är ett komplement till avlösarservice och att individens önskemål ska styra valet.	Lysekil, Gislaved	Lysekil (2015)
Måltidsavgifter: Regelverk för att insatsen är kostnadsfri förutom måltider, som debiteras vårdnadshavare/brukare.	Mjölby, Kinda	Mjölby (2018)
Definition av syfte: Att möjliggöra avlösning i omvårdnadsarbetet och miljöombyte för den enskilde.	Gislaved, Eda	Gislaved (2019)
Placering av barn: Juridisk text om skillnaden mellan LSS-korttidsfamilj och familjehemsplacering (SoL).	Dorotea, Malå	Dorotea (2020)

Ett tema i riktlinjerna är relationen till avlösarservice i hemmet. Lysekil och Gislaved delar en formulering som fastslår att ”Korttidsvistelse [...] ska vara ett alternativ/komplement till avlösarservice. I valet mellan de bägge insatserna skall den enskildes och anhörigas önskemål tillmätas största [vikt]”.¹⁰³

¹⁰⁰ Gislaved, 2019; Söderköping, Forshaga

¹⁰¹ Sigtuna, 2015; Laholm, 2020

¹⁰² Dorotea, 2020; Malå, 2022

¹⁰³ Lysekil, 2015; Gislaved, 2019

Precis som med andra insatser ser vi också att administrativa regler sprids. Mjölby och Kinda delar en formulering kring avgifter: ”Vid alla former av korttidsvistelse [...] debiteras vårdnadshavare eller den vuxna personen [...] en måltidsavgift, i övrigt är insatsen kostnadsfri.”¹⁰⁴

I norra Sverige (Dorotea och Malå) ser vi återigen en mycket specifik juridisk text, denna gång gällande barn som placeras i korttidsfamilj. Texten diskuterar glappet mellan LSS och Socialtjänstlagen gällande skyddsbestämmelser för placerade barn: ”I övrigt finns ingen hänvisning i LSS till skyddsbestämmelserna i socialtjänstlagen...”¹⁰⁵

5.6 Korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år

Analysen av riktlinjerna för korttidstillsyn visar en hög grad av standardisering gällande insatsens grundläggande logik. Spridningen av text fokuserar på att definiera insatsen som en direkt ersättning för fritidshemmet samt att säkerställa att den även täcker behovet av social stimulans för ungdomen.

Tabell: Korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Ersättning för fritids: Definition av att syftet är att tillgodose tillsynsbehov när fritidshemsverksamheten upphör vårterminen det år barnet fyller 13.	Dorotea, Lycksele, Malå	Dorotea (2020)
Omfattning: Specifikation att tillsyn ska ges ”före och efter skoldagen och under lov”.	Dorotea, Lycksele	Dorotea (2020)
Socialt innehåll: Formulering om att ungdomen ”behöver träffa jämnåriga att umgås med på fritiden” och ”stöd för meningsfulla aktiviteter”.	Gislaved, Söderköping	Gislaved (2019)
Föräldrars förvärsarbete: Krav på att tillsynen ska tillgodose behovet när föräldrar arbetar eller studerar.	Lysekil, Eda	Lysekil (2015)

Ett tema i de kopierade texterna är kopplingen till skollagen. I klustret från norra Sverige (Dorotea, Lycksele och Malå) återfinns en exakt formulering: ”Syftet är att tillgodose det behov av tillsyn under icke skoltid när fritidshemsverksamheten för skolbarn upphör vårterminen när de fyller 13 år.”¹⁰⁶ Att denna text är identisk kan tyda på att kommunerna använder riktlinjerna för att skapa en tydlig administrativ gräns. Vidare är det regionala samarbetet i Norrland intakt. Detta bekräftar att detta kluster av kommuner sannolikt delar en gemensam dokumentmall för samtliga LSS-insatser.

Formuleringar om insatsens kvalitet sprids också. Gislaved och Söderköping delar en text om att ungdomen ”behöver träffa jämnåriga att umgås med på fritiden” och att detta behov gäller ”även om tillsynen faktiskt är tillgodosedd [av föräldrar]”.¹⁰⁷ Att denna text lånats in i Söderköpings riktlinjer kan tyda på att man velat stärka rättighetsperspektivet i sin lokala tolkning.

¹⁰⁴ Mjölby, 2018; Kinda 2022

¹⁰⁵ Dorotea, 2020; Malå, 2022

¹⁰⁶ Dorotea, 2020; Lycksele, 2021; Malå, 2022

¹⁰⁷ Gislaved, 2019; Söderköping, 2020

5.7 Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga

Analysen av riktlinjerna för barnboende visar att kopierade texter används för att hantera de mest juridiskt riskfyllda aspekterna av insatsen, det vill säga barnets rättssäkerhet och definitionen av vad personalen faktiskt ska göra. Eftersom detta är en ingripande åtgärd verkar kommunerna förlita sig på juridiska resonemang som kopieras.

Tabell: Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och unga

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Skyddsbestämmelser: Juridisk utredning om att LSS saknar explicita hänvisningar till SoL:s skyddsregler, men att propositionen anger att de ändå ska gälla.	Dorotea, Malå	Dorotea (2020)
Definition av omvårdnad: Förtydligande att omvårdnad avser ”praktiska åtgärder för att stödja och hjälpa till med dagliga personliga behov”.	Stockholm, Köping	Stockholm (2012)
Placering i annan kommun: Administrativ regel om undantag vid köp av plats.	Hallsberg, Vadstena	Hallsberg (Odaterad)

Ett resultat av analysen är en juridisk text som hanterar relationen mellan LSS och socialtjänstlagen. Dorotea (2020) och Malå (2022) delar en text som konstaterar att ”I övrigt finns ingen hänvisning i LSS till skyddsbestämmelserna i socialtjänstlagen gällande barn som placeras utanför hemmet. Men i propositionen...”¹⁰⁸ Att denna text kopieras kan tyda på att kommunerna identifierat en lucka eller otydlighet i lagstiftningen och söker att lösa detta genom att standardisera tolkningen.

Ett annat spår är definitionen av själva arbetet. I dokument från Stockholm och Köping återfinns en identisk definition: ”Med omvårdnad avses praktiska åtgärder för att stödja och hjälpa till med dagliga personliga behov personer med funktionsnedsättning kan ha svårt att klara själva.”¹⁰⁹ Här ser vi en spridning från en större kommun till en mindre kommun.

5.8 Bostad med särskild service för vuxna eller särskilt anpassad bostad

Analysen visar att riktlinjerna för vuxenboende präglas av en teknisk och juridisk standardisering. Kommunerna kopierar definitioner av fysisk utformning och regler för ekonomiskt ansvar. Återanvändningen av texter sträcker sig över tio år, från 2011 till 2021.

Tabell: Bostad med särskild service för vuxna eller särskilt anpassad bostad

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Definition av gruppboende: Beskrivning av fysisk utformning.	Norberg, Forshaga	Norberg (2011)
Definition av serviceboende: Beskrivning av tillgång till larm, personal och anpassning efter funktionsnedsättning.	Gislaved, Söderköping	Gislaved (2019)
Kriterier för behov: Bedömningsgrund att insatsen kräver så omfattande omvårdnad att det ej kan tillgodoses i ordinarie boende.	Ulricehamn, Lysekil	Ulricehamn (2014)

¹⁰⁸ Dorotea, 2020; Malå, 2022

¹⁰⁹ Stockholm, 2012; Köping, 2017

Avgiftsregler: Skyldighet för föräldrar att bidra till kostnader för barn under 18 som bor i LSS-boende.	Ulricehamn, Eda	Ulricehamn (2014)
---	-----------------	-------------------

Ett mönster är spridningen av definitioner för hur boendet ska se ut. Norberg och Forshaga delar en text som beskriver en gruppboende som ”lägenheter grupperade kring gemensamma utrymmen. Gemensamma utrymmen består av entré, kök, allrum...”.¹¹⁰ Att en text från 2011 återanvänds tio år senare i en annan kommun är ett tecken på hur statiska dessa definitioner är.

Det ekonomiska perspektivet är också närvarande. Ulricehamn och Eda delar en text om föräldrars betalningsansvar: ”Föräldrar är skyldiga att i skälig utsträckning bidra till kommunens kostnader...”.¹¹¹

Slutligen ser vi en standardisering av kriterierna för att få komma in. Ulricehamn och Lysekil delar en formulering om att behovet föreligger: ”Om personen har så omfattande behov av omvårdnad och service att detta inte kan tillgodoses i ett ordinärt boende”.¹¹²

5.9 Daglig verksamhet

Analysen av riktlinjerna för daglig verksamhet visar att standardiseringen kretsar kring att definiera verksamhetens art. Kopierade texter används för att tydliggöra att insatsen inte är ett anställningsförhållande, samtidigt som den ska vara meningsfull och utvecklande.

Tabell: Daglig verksamhet

Tema och identifierad formulering	Exempel på kommuner	Ursprung i urvalet
Inte förvärvsarbete: Definition av att verksamheten ej är ett avlönat arbete eller syftar till att producera varor, men ska öka förutsättningarna för arbete.	Ulricehamn, Lysekil, Gislaved, Forshaga	Ulricehamn (2014)
Syfte: Formulering om att främja delaktighet och personlig utveckling.	Dorotea, Arvidsjaur, Lycksele, Malå	Dorotea (2020)
Habiliterande inriktning: Betoning på att aktiviteter ska ha habiliterande inriktning och stimulerande uppgifter.	Fagersta, Västerås	Fagersta (2020)

Det mest spridda textblocket (från Ulricehamn till Forshaga) hanterar en juridisk distinktion. Formuleringen fastslår att daglig verksamhet inte är ”ett avlönat arbete och syftet är inte heller att producera varor eller tjänster”.¹¹³ Samtidigt lägger texten till att ”det övergripande målet bör vara att om möjligt utveckla den enskildes förutsättning till arbete”. Att denna text vandrar mellan kommuner under sju års tid visar på dess betydelse.

Återigen ser vi att Dorotea, Lycksele, Arvidsjaur och Malå delar exakt samma inledningstext. Detta bekräftar den hypotes som vuxit fram genom analysen. Dessa kommuner har sannolikt upphandlat eller samverkat fram ett paket av riktlinjer. Det är inte så att de kopierar enstaka meningar av varandra, utan de verkar dela en gemensam källkod för hela sitt LSS-regelverk. Även Fagersta och Västerås uppvisar likheter. Detta skulle kunna indikera en regional samverkan även i Västmanland, där man betonar den habiliterande aspekten av insatsen.

¹¹⁰ Norberg, 2011; Forshaga, 2021

¹¹¹ Ulricehamn, 2014; Eda, 2021

¹¹² Ulricehamn, 2014; Lysekil, 2015

¹¹³ Ulricehamn, 2014; Lysekil, 2015; Gislaved, 2019; Forshaga, 2021

5.10 Kvantitativ omfattning av textlikheter

För att uppskatta omfattningen av textåteranvändning genomförde vi en automatiserad statistisk analys av samtliga läsbara riktlinjer i urvalet. Analysen mätte förekomsten av textkluster där minst två kommuner delar textstycken med en likhetsgrad på över 60 procent.

Tabell. Identifierade textkluster per insats (n=102)¹¹⁴

LSS-insats	Kommuner i kluster (antal)	Andel av urvalet (%)	Antal unika kluster
Avlösarservice	13	12%	8
Bostad med särskild service	12	11%	9
Korttidsvistelse	10	9%	5
Daglig verksamhet	9	8%	7
Personlig assistans	8	7%	7
Kontaktperson	7	6%	5
Ledsagarservice	4	3%	2
Korttidstillsyn	2	1%	1

Resultatet visar att graden av standardisering varierar beroende på insatsens karaktär. Högst grad av textmässig överensstämmelse återfinns i riktlinjer för Avlösarservice i hemmet (12 % av kommunerna ingår i kluster) samt Bostad med särskild service (11 %). Siffrorna indikerar ett mönster där insatser som präglas av hög juridisk komplexitet, kostnadsdrivande faktorer eller svåra gränsdragningar mot andra huvudmän (till exempel skola och föräldraansvar vid avlösarservice) uppvisar en högre tendens till standardisering.

Det identifierade mönstret, där upp till 12 procent av kommunerna delar textstycken för enskilda insatser, måste tolkas i ljuset av avsaknaden av nationella förlagor. Att 13 kommuner oberoende av varandra skulle formulera sig identiskt kring Avlösarservice är osannolikt. Siffran 12 procent utgör därmed ett starkt bevis för en systematisk, om än klusterbaserad, textåteranvändning.

Vidare tyder det höga antalet unika kluster i relation till antalet kommuner (till exempel 9 kluster på 12 kommuner för Bostad med särskild service) på att spridningen av text inte sker utifrån en enskild nationell förlaga. I stället framträder en bild av fragmenterad samverkan, där mindre grupper av kommuner, ofta regionalt kopplade, delar formuleringar sinsemellan. Detta bekräftar den kvalitativa analysens fynd om en regional spridning, exempelvis det identifierade klustret i norra Sverige.

¹¹⁴ Tabellen visar antalet kommuner vars riktlinjer innehåller textstycken med $\geq 60\%$ likhet med minst en annan kommun för den specifika insatsen.

6. En nyinstitutionell analys av kommunernas riktlinjer

De motiv som kommunerna anger för att upprätta riktlinjer för handläggning av LSS kan förstås som institutionellt formade uttryck för legitimitet snarare än som direkta, tekniskt rationella förklaringar (Suchman, 1995; Meyer & Rowan, 1977). Ett nyinstitutionellt perspektiv kan tydliggöra hur riktlinjerna, och språket som följer med dem, formas av tvingande, normativa och mimetiska tryck (DiMaggio & Powell, 1983). Vår analys nedan visar i linje med detta att de kommunala riktlinjerna delvis fungerar som symboliska artefakter som markerar att kommunen agerar i enlighet med vedertagna normer för korrekt handläggning, oavsett i vilken utsträckning de faktiskt styr den praktiska verksamheten (Meyer & Rowan, 1977).

En stor del av de skäl som kommunerna anger, såsom rättssäkerhet, likabehandling, tydliggörande av lagstiftning och anpassning till gällande rättspraxis, kan förstås som svar på tvingande institutionella krav (DiMaggio & Powell, 1983). Kommunernas formuleringar visar en tydlig strävan efter att framstå som laglydiga och i linje med statliga myndigheters och domstolars förväntningar. Riktlinjerna fungerar därmed som formella markörer för att kommunen uppfyller de krav som följer av LSS, förvaltningslagens rättssäkerhetsprinciper och återkommande tillsyn. Detta blir särskilt tydligt i användningen av prejudicerande domar för att definiera vad som räknas som grundläggande behov, vilka moment som ingår i personkretsbedömningar och hur avgränsningar mot hälso- och sjukvårdens ansvar ska göras.

Riktlinjerna uttrycker också omfattande normativa tryck från professionella nätverk, metodesystem och utbildningstraditioner inom socialtjänsten (DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2014). Motiven om kvalitetssäkring, samsyn och stöd till handläggare visar hur kommunerna vill förankra sitt arbete i ett språk och ett arbetssätt som uppfattas som professionellt legitimt. Det gäller exempelvis införandet av IBIC och liknande strukturer som etablerar en nationellt koordinerad metodik för behovsbedömning och dokumentation. Genom att formulera riktlinjerna som verktyg för att skapa enhetlighet i både handläggning och verkställighet anknyter kommunerna till en professionell norm om att 'god förvaltning' bygger på gemensamma bedömningsgrunder, gemensamt språk och förutsägbar beslutslogik.

Den mest framträdande mekanismen i det empiriska materialet är dock den mimetiska (DiMaggio & Powell, 1983). Avsnittet om textuell konvergens visar omfattande återanvändning av helt eller delvis identiska textstycken mellan kommunerna. Detta gäller både juridiska resonemang, administrativa regler, normalfallsbeskrivningar och kriterielistor för behovsbedömning. Särskilt tydlig är den regionala spridningen i norra Sverige, där samma formuleringar återkommer i flera kommuners riktlinjer samt spridningen av centrala definitioner från större kommuner till mindre. Imitationen framstår som en logisk strategi i ett område präglad av komplexa lagtolkningar, hög rättslig osäkerhet och begränsade lokala resurser för juridiskt och metodmässigt utvecklingsarbete. Genom att använda etablerade textformuleringar minimerar kommunerna risken för avvikelser, överklaganden och kritik, samtidigt som de signalerar att deras riktlinjer följer en förväntad standard (DiMaggio & Powell, 1983).

Ett nyinstitutionellt perspektiv gör det också möjligt att förstå glappet mellan de motiv som kommunerna anger och den faktiska spridningen av text. Motiven beskriver ofta ideal om rättssäkerhet, god kvalitet och individuellt anpassade bedömningar, men de texter som sprids mellan kommuner handlar i första hand om att avgränsa ansvar, hantera juridiska risker och reglera kostnader. Detta tyder på en form av särkoppling där riktlinjerna uppfyller en symbolisk funktion, att visa att kommunen agerar i enlighet med lagens intentioner och professionella normer, samtidigt som de operativt används för att skapa enhetlighet, förutsägbarhet och kontroll i handläggningen (Meyer & Rowan, 1977; Suchman, 1995). I praktiken tycks riktlinjerna därmed ha en dubbel funktion. De är både legitimitetsbärare och standardiseringsverktyg.

Sammantaget visar vår nyinstitutionella analys att kommunernas riktlinjer inte bara är tekniska styrdokument utan också en del av en bredare institutionell ordning (Scott, 2014). De uttrycker ett behov hos kommunerna av att framstå som lagbundna, professionella och moderna, men också att hantera osäkerhet, effektivisera handläggningen och minimera rättslig och ekonomisk risk (Suchman, 1995). Den textuella konvergensen bekräftar att riktlinjerna i hög grad är produkter av imitation och standardisering, snarare än av lokalt specifik policyutveckling. Denna studie och dess resultat bidrar därmed till hur riktlinjerna bör tolkas och vilken roll de spelar i kommunernas arbete med LSS.

7. Riktlinjernas funktioner i ljustet av vår tidigare studie

Resultaten i denna studie visar att riktlinjer för handläggning av LSS fyller flera funktioner. De framställs som verktyg för att skapa rättssäkerhet, vägleda handläggare, tydliggöra lagstiftning och bidra till samsyn inom organisationen. Riktlinjerna motiveras därmed som stödjande dokument som ska göra en komplex lagstiftning mer hanterbar.

Samtidigt framträder, i ljustet av vår tidigare studie (Segnestam Larsson och Tideman, 2024), ett mer problematiskt mönster. Den tidigare rapporten visar att riktlinjer inte enbart fungerar som stöd, utan också kan bidra till att begränsa enskildas rättigheter, standardisera bedömningar på ett sätt som avviker från LSS intentioner och etablera lokala normer som i praktiken sänker ambitionsnivån för hur personer med funktionsnedsättning ska kunna 'leva som andra'.

Denna studies resultat bekräftar att sådana begränsningar är förekommande. En majoritet av kommunerna har riktlinjer som inskränker exempelvis omfattning, geografi, rätten till andra insatser och ålder, ofta på sätt som saknar tydligt stöd i lag eller rättspraxis. När dessa begränsningar ställs i relation till de motiv kommunerna själva anger framträder en tydlig spänning. Riktlinjer beskrivs som redskap för rättssäkerhet och likvärdighet, men används samtidigt för att formulera avgränsningar som minskar utrymmet för individuella bedömningar och därmed riskerar att försvaga rättssäkerheten för den enskilde.

Denna spänning kan förstås som en konsekvens av riktlinjernas dubbla funktion. Å ena sidan fungerar de som stöd i handläggningen. Å andra sidan bidrar de till att etablera och upprätthålla lokala normer för vad som framstår som rimliga insatser. I vår tidigare studie har detta beskrivits som en "lagom för funktionshindrade"-norm, det vill säga en kulturellt förankrad föreställning om att personer med funktionsnedsättning ska nöja sig med mindre än andra medborgare, trots lagens ambitioner om jämlikhet och full delaktighet.

Sammantaget visar resultaten att frågan om riktlinjer inte främst handlar om huruvida de finns eller inte, utan om hur de utformas och används. Riktlinjer kan bidra till struktur och stöd i handläggningen, men de kan också fungera som en form av lokal normgivning som påverkar vilka rättigheter som realiseras i praktiken. Detta aktualiserar behovet av att granska riktlinjernas innehåll och konsekvenser, snarare än att betrakta dem som neutrala administrativa verktyg.

8. Sammanfattning och diskussion

Studien visar att kommunala riktlinjer för handläggning av LSS är betydligt mer standardiserade än vad som kan förväntas utifrån deras formella status som lokala styrdokument. Kommunerna tillskriver riktlinjerna återkommande funktioner, som att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling, ge stöd till personal, skapa tydlighet i utförandet samt tolka och operationalisera lagstiftning och rättspraxis. Dessa motiv är stabila över tid och återfinns i stort sett i samtliga riktlinjer.

Samtidigt visar analysen att likheterna mellan riktlinjerna sträcker sig långt utöver dessa motiv. Formuleringar, strukturer och detaljerade beskrivningar återkommer ofta ordagrant mellan kommuner, även där det saknas uppenbara organisatoriska kopplingar. Detta tyder på att riktlinjer i praktiken i hög grad utvecklas genom imitation och standardisering snarare än genom lokalt formulerade behov.

I kombination med resultaten från vår tidigare studie (Segnestam Larsson och Tideman, 2024) framträder ett mönster där denna standardisering också omfattar innehåll som riskerar att begränsa enskildas rättigheter. Begränsningar som saknar tydligt stöd i lag eller rättspraxis återkommer inte bara i många kommuner, utan ofta i identisk form. Standardiseringen bidrar därmed till att sådana normer sprids och normaliseras.

Sammantaget visar studien att riktlinjer har en dubbel funktion. De fungerar som stöd i handläggningen och bidrar till struktur och förutsägbarhet, men de kan samtidigt fungera som en form av lokal normgivning som påverkar hur lagens intentioner omsätts i praktiken. Riktlinjerna blir därmed inte enbart beskrivningar av en praxis, utan redskap som är med och formar den.

Studiens bidrag ligger i att synliggöra denna dubbla funktion och att visa hur riktlinjer utvecklas och sprids i ett institutionellt sammanhang där behov av legitimitet, hantering av osäkerhet och organisatorisk standardisering samverkar. Detta innebär att riktlinjer inte bör förstås som neutrala administrativa verktyg, utan som dokument vars innehåll och användning har direkta konsekvenser för enskildas möjligheter att få stöd enligt LSS.

Studien bygger i denna del på en analys av kommunala riktlinjer. Parallellt pågår intervjuer med ansvariga på kommunnivå, handläggare och brukare, vilka kommer att bidra med kunskaper om hur riktlinjerna används, tolkas och får betydelse i praktiken. En slutrapport från projektet planeras till december 2026.

9. Referenser

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.

Lipsky, M. (2010 [1980]). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.

Scott, W.R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. 4th ed. Thousand Oaks: Sage.

Segnestam Larsson, O. och Tideman, M. (2024) *Kommunala riktlinjer för LSS-insatser – en uppföljning*. Stockholm: Marie Cederschiöld högskola.

Suchman, M.C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.



MARIE CEDERSCHIÖLD HÖGSKOLA ARBETSRAPPORTSERIE | NR 135

Den här rapporten undersöker varför kommuner tar fram riktlinjer för handläggning av LSS, hur dessa riktlinjer har utvecklats och vilken roll de spelar i praktiken. Genom en analys av 104 kommunala riktlinjer framträder en bild av dokument som fyller flera funktioner samtidigt. Kommunerna beskriver dem som stöd i handläggningen, som verktyg för rättssäkra och likvärdiga beslut och som sätt att tydliggöra lagstiftning, rättspraxis och ansvarsfördelning. Riktlinjerna ska skapa struktur och förutsägbarhet i ett område där bedömningarna är komplexa och kraven höga.

Samtidigt visar studien att riktlinjerna liknar varandra i långt större utsträckning än vad man kan förvänta sig av lokalt antagna styrdokument. Formuleringar, strukturer och juridiska resonemang återkommer ordgrant mellan kommuner. Detta tyder på att riktlinjerna utvecklas genom imitation och standardisering snarare än genom lokalt formulerade behov. I detta ljus blir det tydligt att riktlinjerna inte bara är tekniska redskap utan också institutionella artefakter som uttrycker hur kommuner hanterar osäkerhet och legitimerar sin handläggning genom att använda etablerade texter och nationellt spridda modeller.

Denna utveckling är särskilt betydelsefull i relation till resultat från tidigare studier, där det visats att många riktlinjer innehåller begränsningar som saknar stöd i lagstiftning eller rättspraxis. I takt med att formuleringar sprids mellan kommuner riskerar även begränsande normer att reproduceras och normaliseras. Därmed påverkar riktlinjerna inte bara hur LSS tolkas, de formar också den faktiska handläggningen och därmed enskilda personers tillgång till insatser. De blir verktyg som både kan möjliggöra och inskränka rättigheter. För personer som får stöd enligt LSS och deras närstående är riktlinjerna därför centrala. De påverkar hur behov bedöms och hur beslut motiveras.

Rapportens övergripande slutsats är att riktlinjerna utgör en del av ett större institutionellt mönster där kommuner söker tydlighet, legitimitet och förutsägbarhet. De fungerar som praktiska verktyg, men också som normerande dokument som definierar vad som framstår som rimligt och möjligt i handläggningen av LSS. På så sätt bidrar riktlinjerna både till att beskriva och att skapa den praktik som präglar funktionshinderområdet i Sverige i dag.

Magnus Tideman är professor i socialt arbete med inriktning funktionshinder vid Institutionen för socialvetenskap, Marie Cederschiöld högskola

Ola Segnestam Larsson är docent och forskare vid Institutionen för civilsamhälle och religion, Marie Cederschiöld högskola