



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

David Karlsson

Den som väntar på något gott väntar alltid för länge?

En effektanalys av den särskilda avgiften och det
(o)skäliga dröjsmålet i LSS

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Torvald Larsson

Termin: VT26

*Till minne av
Stefan Karlsson,
min käre morfar*

Innehållsförteckning

SUMMARY	5
SAMMANFATTNING	6
FÖRORD	7
FÖRKORTNINGAR.....	9
1 INLEDNING.....	11
1.1 ÄMNET	11
1.2 LSS OCH DEN SÄRSKILDA AVGIFTEN – FRÅN AX TILL LIMPA.....	12
1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	15
1.4 BEGREPPSFÖRTECKNING.....	17
1.5 AVGRÄNSNINGAR.....	19
1.5.1 Avgränsningar i uppsatsens deskriptiva del.....	20
1.5.2 Avgränsningar i uppsatsens empiriska del.....	20
1.6 FORSKNINGSLÄGET	21
1.6.1 Forskningsinventering	22
1.6.2 Vad bidrar denna uppsats med?	23
1.7 METOD OCH MATERIAL	23
1.7.1 Något om den rättsanalytiska metoden	25
1.7.2 Hur metoden har använts i uppsatsens deskriptiva del	26
1.7.3 Något om den empiriska metoden.....	29
1.7.4 Hur metoden har använts i den empiriska delen	30
1.7.4.1 Urval av underrättsavgöranden.....	31
1.7.4.2 Den analytiska tillvägagången	32
1.7.4.2.1 Statistisk analys (kvantitativ metod)	33
1.7.4.2.2 Kvalitativ textanalys (kvalitativ metod).....	33
1.7.4.3 Etiska överväganden.....	34
1.8 DEN FORTSATTA FRAMSTÄLLNINGEN	35
2 RÄTTIGHETSKONSTRUKTIONEN I LSS.....	37
2.1 INLEDNING	37
2.2 LAGEN OM STÖD OCH SERVICE TILL VISSA FUNKTIONSHINDRADE.....	37
2.2.1 Rättighetskonstruktionen.....	38
2.2.2 Styrkan i rättighetskonstruktionen	40
2.2.2.1 Insatsernas förutsättningar och innehåll	40
2.2.2.2 Verksamhetens mål	42
2.2.3 Kringliggande rättighetsbestämmelser	43
2.2.3.1 Insatsernas beroende av budgetanslag.....	43
2.2.3.2 Insatsbesluts överklagbarhet	44
2.2.3.3 Statlig tillsyn	46
2.2.3.4 Påtvingad verkställighet av insats.....	47
2.3 FÖRHÅLLET MELLAN LSS OCH SoL	53
2.4 SAMMANFATTNING: HUR STARK ÄR EGENTLIGEN RÄTTIGHETSKONSTRUKTIONEN I LSS?.....	55
3 DEN SÄRSKILDA AVGIFTENS RÄTTSLIGA UPPBYGGNAD.....	57
3.1 INLEDNING	57

3.2	GYNNADE INSATSBESLUTS VERKSTÄLLIGHET.....	57
3.2.1	Rapporteringsskyldigheten.....	59
3.2.2	JO:s syn på verkställigheten	62
3.2.2.1	JO 2003/04 s. 317	63
3.2.2.2	JO 2008/09 s. 334	63
3.2.2.3	JO beslut dnr 3063-2020	64
3.2.2.4	JO 2015/16 s. 478	65
3.2.2.5	JO 2025/26 s. 346	65
3.2.2.6	JO 2025/26 s. 353	67
3.3	DEN SÄRSKILDA AVGIFTEN	68
3.3.1	Det (o)skäligen dröjsmålet	70
3.3.1.1	RÅ 2007 ref. 36	70
3.3.1.2	RÅ 2007 ref. 37 I.....	71
3.3.1.3	RÅ 2009 ref. 21	72
3.3.1.4	HFD 2018 ref. 80.....	73
3.3.2	Det (o)skäligen dröjsmålet bedömning och den särskilda avgiftens beräkning... 74	
3.4	SAMMANFATTNING: NÄR SKA INSATSBESLUT Egentligen verkställas och vad är avsikten med den särskilda avgiften?	81
4	DEN SÄRSKILDA AVGIFTENS PRAKTISKA TILLÄMPNING	85
4.1	INLEDNING	85
4.2	INLEDANDE ANMÄRKNINGAR.....	86
4.3	INSATSERNAS FREKVENNS OCH LAG- ELLER DOMSTOLSTROTS?	87
4.4	HUR LÅNGT ÄR DET GENOMSNITTLIGA SKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER INSATS OCH ÅR?	90
4.5	HUR LÅNGT ÄR DET TOTALA GENOMSNITTLIGA SKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER ÅR? ..	90
4.6	HUR LÅNGT ÄR DET GENOMSNITTLIGA OSKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER INSATS OCH ÅR?	91
4.7	HUR LÅNGT ÄR DET TOTALA GENOMSNITTLIGA OSKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER ÅR? ..	92
4.8	HUR LÅNGT ÄR DET TOTALA (O)SKÄLIGA DRÖJSMÅLET?	93
4.9	VILKA OMSTÄNDIGHETER HAR BEAKTATS AV DOMSTOLEN?	95
4.10	SAMMANFATTNING: HUR HAR DEN SÄRSKILDA AVGIFTEN TILLÄMPATS OCH BEDÖMTS I PRAKTIKEN?	99
5	DEN SÄRSKILDA AVGIFTENS RÄTTSLIGA UPPBYGGNAD OCH PRAKTISKA TILLÄMPNING.....	102
5.1	INLEDNING	102
5.2	FÖRELIGGER DET EN DISKREPANS OCH VILKA BLIR I SÅ FALL EFFEKTERNA?	102
5.3	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	107
6	REFLEKTIONER KRING FRAMTIDEN	109
	FIGUR- OCH DIAGRAMFÖRTECKNING.....	111
	KÄLLFÖRTECKNING.....	112
	LITTERATURFÖRTECKNING.....	119
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	124

Summary

In the early 1990s, Sweden undertook a major reform of care and support services for persons with disabilities: the so-called LSS reform. The aim of the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (1993:387) was to give such individuals better opportunities to live their lives on equal terms as persons without disabilities. The Act has therefore been designed as rights-based legislation, consisting of ten specific forms of support intended to guarantee good living conditions for those within the statutory target group. A person covered by the Act can thus apply to the municipal social welfare committee for a support measure that he or she needs. If granted, the favorable administrative decision takes immediate effect and should thus, in principle, be implemented without delay. In practice, however, immediate implementation has proven to be more of an aspirational norm than a legal reality.

Already at the time of the Act's enactment, it had become apparent that municipalities did not always comply with court rulings concerning granted support measures. Individuals who had successfully appealed administrative decisions and been declared entitled to support could nevertheless experience delays in implementation – a phenomenon commonly referred to as municipal defiance of court judgements. To address this unlawful practice, several enforcement mechanisms were tested, including measures under the Enforcement Code (1981:774) and the Act on Penalty Fines (1985:206). By the early 2000s, however, the problem had become sufficiently widespread for a dedicated administrative sanction to be introduced: the “special fee”. The sanction is based on the premise that granted support measures must be provided within reasonable time. A few years after the fee's enactment, its scope was expanded to include cases where municipalities delay implementation of their own favorable administrative decisions – so-called municipal defiance of statutory obligations.

This thesis conducts an impact analysis of the special fee. It begins by mapping the intended rights structure of the LSS framework. It then examines the fee's legal components, which are analyzed in relation to the provision's central criterion: the assessment of reasonable time. The findings are subsequently analyzed in relation to the results of an empirical study of all cases concerning the special fee decided by the Administrative Court in Gothenburg between 2021 and 2025. Finally, the thesis problematizes its conclusions in light of the overarching research question: is there a discrepancy between the legal structure of the special fee and its practical application, and if so, what effects does this have on the actors concerned?

Without anticipating the conclusions in full, it may already be stated that the fee's intended effect has not been entirely convincing. The principal rule of immediate implementation has gradually shifted into an average (un)reasonable delay of sixteen months. A change is therefore warranted, and the author argues that the solution lies primarily in adjusting the sanction's punitive dimension.

Sammanfattning

I början av 1990-talet genomfördes en reform på vårdnadsområdet för personer med funktionsnedsättning, den s.k. LSS-reformen. Avsikten var att lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skulle ge dessa personer bättre möjligheter att leva sina liv på samma sätt och på lika villkor som personer utan funktionsnedsättning. Lagen har därför utformats som en rättighetslagstiftning, bestående av tio särskilda insatser genom vilka personkretsen ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. En person som omfattas av lagens personkrets ska alltså kunna vända sig till sin kommunala socialnämnd och ansöka om att beviljas en insats som personen är i behov av. Beviljas ansökan börjar det gynnande insatsbeslutet att gälla omedelbart, varför det i princip även ska verkställas omedelbart. Den omedelbara verkställigheten har dock visat sig vara något av en idealisk normföreställning.

Redan vid lagens tillkomst hade nämligen uppmärksamats ett fenomen som förhindrade de särskilda insatsernas fulla genomslag. Då enskilda hade förklarats ha rätt till sökta insatser efter förvaltningsbesvär befanns prov på situationer att kommuner trots allt inte rättade sig efter domstolars avgöranden: så kallat kommunalt domstolstrots. De enskilda hade alltså beviljats insatser men kommunerna dröjde av olika anledningar med att tillhandahålla desamma. För att råda bot på detta rättsstridiga beteende och för att påtvinga verkställighet prövades flera olika system, bland annat enligt utsökningsbalken (1981:774) och enligt lagen (1985:206) om viten. I början av 2000-talet var problemet dock så pass vidsträckt att en regelrätt sanktionsavgift behövde inrättas: den ”särskilda avgiften”. Avgiftens utdömande bygger på den grundläggande premissen att beviljade insatser ska tillhandahållas inom skälig tid och utan något oskäligt dröjsmål. Några år efter avgiftens inrättande vidgades densamma till att även omfatta situationer av så kallat kommunalt lagtrots, det vill säga då kommuner dröjer med att verkställa även sina egna gynnande insatsbeslut.

I den här uppsatsen görs en effektanalys av den särskilda avgiften. Inledningsvis kartläggs den tilltänkta rättighetskonstruktionen i LSS. Därefter undersöks den särskilda avgiftens rättsliga beståndsdelar, vilka analyseras i förhållande till bestämmelsens grundläggande rekvisit: bedömningen av skälig tid. Resultatet analyseras därefter i förhållande till en empirisk undersökning av hur avgiften har tillämpats i samtliga mål om särskild avgift vid Förvaltningsrätten i Göteborg under perioden 2021–2025. Avslutningsvis problematiseras uppsatsens konstanteranden i förhållande till den övergripande frågeställningen: föreligger det en diskrepans mellan den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning, och vilka blir i så fall effekterna för de berörda aktörerna?

Utan att gå händelserna i förväg kan redan nu sägas att avgiftens tilltänkta effekt inte har varit helt övertygande, då huvudregeln om omedelbar verkställighet nu har förskjutits till ett genomsnittligt (o)skäligt dröjsmål om 16 månader. En förändring är därför påkallad, men till skillnad från tidigare förslag menar författaren att lösningen snarare står att finna i avgiftens repressiva inslag.

Förord

Det är med en nyva vemod som jag nu skriver dessa sista ord i vad som markerar slutet på en nästan fem år lång resa. Samtidigt är det med viss skräckblandad förtjusning som jag nu lämnar studierna bakom mig för att kliva ut i den verkliga världen. En återkommande fundering är vart tiden tog vägen ... hur kunde det egentligen gå så fort? Det sägs ju att tiden är relativ, men i förhållande till alla de erfarenheter och all den kunskap som detta program och denna stad har gett mig kan jag inte undgå känslan att åren har passerat på ett ögonblick. Men nu återstår bara ett sista trappsteg: den sista meningen ska skrivas och den sista punkten ska sättas ... för där framför mig ... ja där ser jag målsnöret.

Låt mig dock inte förbrylla den oinvigde, då resan hit har varit både lång och snårig och fylld av djupa dalar och svårnavigerade vatten. Mycket har behövt läras, och mycket har behövt läras om. Juridiken är nämligen allt annat än en statisk vetenskap, trots dess stundom missvisande rykte. Mer rättvisande hade varit att beskriva juridiken som en idealisk föreställning om att rätt och fel är urskiljbara fenomen som kan påvisas med stöd av vissa demokratiska värderingar och principer. Huruvida så alltid är fallet låter jag vara osagt, men konstaterar åtminstone att juridiken är en dynamisk företeelse, beroende av mänskliga interaktioner och kritiska meningsutbyten. Att navigera en labyrinth av sådant slag är givetvis inte enkelt, och bör med fördel aldrig göras ensam. Just därför är jag så oerhört tacksam för alla er som har hjälpt mig på denna resa; ni som har motiverat mig i motgångar och bekräftat mig i framgångar; ni som alltid har funnits där vid min sida. Från mig till er alla: ett hjärtligt tack.

Ett särskilt tack vill jag rikta till min handledare, Torvald Larsson. Jag vill tro att vi är rätt lika, du och jag. I varje fall delar vi samma stora passion för förvaltningsrätt och förvaltningsprocessrätt. Kanske är det också därför våra handledningsmöten tenderar att handla om så mycket mer än enbart min uppsats. Ditt pragmatiska förhållningssätt och din breda expertis har nämligen varit ovärderliga, och bidrog även till att jag valde att läsa just din fördjupningskurs. Dina insiktsfulla anmärkningar var mig behjälpliga redan under min kandidatuppsats, och det rådde därför aldrig något tvivel om vem jag skulle önska som handledare inför detta arbete. Ett stort tack.

Ett särskilt tack vill jag även rikta till rådmannen Bertil Idarsson och föredragande juristen Viktor Mårtensson. Inte endast har ni under denna vårtermin väglett mig i mitt arbete på Förvaltningsrätten i Malmö, utan ni har även bidragit med värdefulla insikter i detta stundom snåriga uppsatsämne, och visat stort engagemang för mitt uppsatsskrivande. Ett stort tack.

Avslutningsvis vill jag självfallet rikta ett alldeles speciellt tack till de som står mig närmast. Kära Felicia, min bättre halva och min bästa vän – *vad* vore jag utan dig? Kära mamma, min största förebild och min hjälte sedan barnsben – *vem* vore jag utan dig? Från mig till er båda: jag älskar er mer än ord kan beskriva.

Och till dig ... du blivande juriststudent. Till dig har jag endast ett råd som jag hoppas att du aldrig förgäter, då det är det enda rådet du någonsin kommer att behöva. När ansökningsdagen väl är kommen finns det bara två frågor som du bör ställa dig själv: när går nästa tåg till Lund och hur hittar jag till Pufendorfsalen? För visst är det så sant som de säger, att di lärde ... ja de kommer trots allt från Lund.

I en sommarnalkande vårsol,
Lund 2026

David Karlsson

Förkortningar

Bet.	Betänkande
Dir.	Utredningsdirektiv
Ds	Departementsserie
FiU	Finansutskottet
FR	Förvaltningsrätt
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk tidskrift
Ju	Justitieutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
LASS	Lagen (1993:389) om assistansersättning
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
OL	Omsorgslagen (1985:568)
Prop.	Proposition
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	Socialförsäkringsbalken
Skr.	Regeringens skrivelse
SoL	Socialtjänstlagen (2025:400)

SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
UB	Utsökningsbalken (1981:774)

1 Inledning

1.1 Ämnet

Inspirationen till denna uppsats härstammar från att jag under förra hösten hade min arbetsplatsförlagda utbildning, APU, på Förvaltningsrätten i Malmö.¹ Under min tid som APU-praktikant fick jag möjlighet att utreda och skriva domsförslag i många och skilda måltyper, bland annat i mål om särskild avgift enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Där och då föranledde måltypen ingen särskild eftertanke hos mig, utan det var först några veckor senare då jag uppmärksammade en nyhetsartikel som mitt intresse väcktes på riktigt. Artikelns rubrik löd: ”Fick vänta över ett år på gruppboende – kommunen krävs på höga böter.” Anledningen att just denna artikel var så iögonfallande var då det av ingressen framgick att kommunen ifråga även var min hemkommun.

Fallet gällde en funktionsnedsatt person som till följd av sin funktionsnedsättning var i behov av kontinuerliga stöd- och serviceinsatser dygnet runt. I artikeln utvecklades:

Trelleborgs kommun krävs på drygt 700 000 kronor av IVO, Inspektionen för vård och omsorg. Detta för att kommunen dröjt med att placera en sökande på det gruppboende som hen beviljats.

I april 2022 ansökte en trelleborgare om en bostad med särskild service, ett så kallat LSS-boende. Och i september samma år beslöt Trelleborgs kommun om en placering på ett gruppboende. Men någon ledig plats fanns inte, och ännu ett år senare hade den sökande inte fått någon bostad.²

Medan situationen visserligen är högst beklaglig är den dessvärre inte unik. I själva verket har det på senare år rapporterats ganska flitigt i media om dylika händelser där personer blivit beviljade insatser enligt LSS, för att sedan inte få insatserna verkställda inom vad som i lagen föreskrivs vara en ”skälig tid”.³

Utvecklingen med en ökad rapportering i media är dock inte förvånande. För lite mer än tio år sedan inrapporterades dryga 3 000 ärenden om ej verkställda beslut enligt LSS till Inspektionen för vård och omsorg, IVO.⁴ Under de kommande åren noterades en gradvis men regelbunden ökning om ett hundratal ärenden per år. Under det följande året, 2020, blev dock verkligheten en annan. Samhället möttes av en pandemi som bl.a. medförde att kommuner ställdes inför stora svårigheter.⁵ Inte minst märks detta på de dryga 8 700 ärenden om ej verkställda beslut enligt LSS som inrapporterades under året. Medan de kommande

¹ Domstolen är sedan början av det här året även min arbetsplats.

² Se Thulin (2024).

³ Se bl.a. Wiik (2021); Malmberg (2024); Forsell (2022); Ludvigsson (2022); Wärnelid (2023).

⁴ Antalet avser hela Sverige.

⁵ För en detaljerad redogörelse av regeringens, förvaltningsmyndigheternas, kommunernas och regionernas hantering av pandemin, se SOU 2022:10 volym 1–2.

åren såg en tydlig minskning i inrapporteringen har situationen inte stabiliserats till vad den var före pandemin. Enligt den senaste statistiken var det under 2024 cirka 5 400 beslut enligt LSS som inte hade verkställts, vilket i sig är en ökning om cirka 80 % jämfört med vad som inrapporterats dryga tio år tidigare.⁶

För att råda bot på situationen med gynnande insatsbeslut som sedermera inte verkställs har IVO getts möjlighet att ansöka hos allmän förvaltningsdomstol⁷ om att tredskande kommuner ska åläggas en s.k. särskild avgift. Prövningen i dessa mål utgår från IVO:s ansökan, vars yttre ramar domstolen är bunden av. Mer konkret innebär dock prövningen att domstolen ska bedöma förutsättningarna för avgiftens utdömande, vilka är: a) att ett gynnande insatsbeslut inte har verkställts inom skälig tid;⁸ b) hur lång tid det efterföljande ”oskäliga dröjsmålet” har pågått; c) vad kommunen har sparat in genom att inte ha verkställt insatsbeslutet; och d) om det finns synnerliga skäl för att avgiften ska sättas ned helt eller delvis.

En central fråga är följaktligen vad som ska förstås med såväl ett skäligt som ett oskäligt dröjsmål. Med andra ord kan det beskrivas som: vad är en befogad väntetid för insatsberättigade personer och när blir kommuner klandervärda till följd av sina icke-handlanden. Ur ett praktiskt perspektiv är det dessutom intressant att fråga sig hur långt ett genomsnittligt (o)skäligt dröjsmål faktiskt är. Skiljer det sig t.ex. åt beroende på vilken insats det underliggande myndighetsbeslutet avser? Vad är egentligen den särskilda avgiftens syfte och hur väl förhåller sig avgiften till den grundläggande rättighetskonstruktionen i LSS? Det är dessa och dylika frågor som denna uppsats handlar om.

1.2 LSS och den särskilda avgiften – från ax till limpa

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade trädde i kraft⁹ den 1 januari 1994, och tillkom närmast som en reaktion gentemot den tidigare lagstiftningen på området, som var både spretig och otillräcklig. Det ansågs att personer med funktionsnedsättning hade beaktats i alltför liten grad i den svenska välfärdsutvecklingen och att dessa personer sällan hade någon nämnvärd möjlighet till självbestämmande.¹⁰ Mot denna bakgrund anförde regeringen i proposition 1992/93:159 följande:

⁶ Se Inspektionen för vård och omsorg (2025).

⁷ Instansordningen bland de allmänna förvaltningsdomstolarna är: Högsta förvaltningsdomstolen – kammarrätterna – förvaltningsrätterna, se 1 § lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁸ Situationen kan även vara sådan att det skett ett avbrott i en redan påbörjad verkställighet. Verktälligheten ska då återupptas inom skälig tid, vid risk för avgiftens utdömande. Om detta, se 28 a § LSS.

⁹ Se 1 § lagen (1993:388) om införande av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade; rskr. 1992/93:321.

¹⁰ Jfr prop. 1992/93:159 s. 42 ff.

Som jag nyss påpekade har människor med allvarliga funktionshinder sämre livsvillkor än de flesta andra. Deras livsvillkor måste alltid jämföras med villkoren för dem som inte är handikappade. [...]

Handikappolitiken har mer varit honnörsord än praktiska handlingar, mer paroller än paragrafer. Enligt min mening är de två viktigaste begreppen inom handikappolitiken *valfrihet* och *integritet*. Begreppen är sammanlänkade genom att valfriheten stärker den enskildes integritet. [...]

Den humanistiska människosynen innebär att människan alltid är att betrakta som en individ med ett värde i sig. Ingen människa är mer värd än någon annan. En ovillkorlig rätt till respekt för människovärdet förändras inte av grad eller art av funktionsnedsättning. Den människa som har ett svårt handikapp får aldrig betraktas som ”föremål för åtgärder”, utan skall ses som en individ med *rättigheter* [min kursivering].¹¹

I enlighet med detta uttalande kom lagen att upprättas just som en rättighetslagstiftning. Genom att betona förekomsten av rättigheter och att den enskilde skulle stå i centrum var ambitionen att personer med funktionsnedsättning skulle ges bättre möjligheter att tillvarata sina intressen, bl.a. gentemot de insatsgivande kommunerna. I förhållande till den tidigare lagstiftningen på området utgjorde LSS således en tryggare grund. Lagen tillerkände funktionsnedsatta en rätt till vissa specifika insatser, vilket inte var fallet enligt den dåvarande socialtjänstlagen (1980:620). Dessutom vidgades antalet insatser som kunde beviljas enligt lagen, vilket i sig utgjorde en skillnad gentemot omsorgslagen, OL (1985:568).¹²

Efter sekelskiftet har arbetet med stärkandet av funktionsnedsattas ställning i samhället fortsatt både genom nationella¹³ och internationella¹⁴ åtaganden, och i dag tjänar begreppet ”mänskliga rättigheter” som ledning för detta arbete.¹⁵

¹¹ Prop. 1992/93:159 s. 43.

¹² Jfr prop. 1992/93:159 s. 45 ff.

¹³ Frågan om funktionsnedsattas ställning i samhället är både en rättslig och politisk angelägenhet. För en historisk överblick ur ett rättsligt perspektiv, se bl.a. SOU 1964:43; SOU 1967:60; SOU 1969:35; SOU 1970:64; SOU 1972:30; SOU 1976:20. För den politiska styrningen, se bl.a. Myndigheten för delaktighet (2016); prop. 1999/2000:79; prop. 2016/17:188; bet. 2017/18:SoU5; rskr. 2017/18:68; skr. 2002/03:25; skr. 2005/06:110; skr. 2009/10:166; S2011/5905/FST.

¹⁴ För en översikt över Sveriges internationella åtaganden på området, se bl.a. Ds 2008:23; prop. 2008/09:28; bet. 2008/09:SoU3; rskr. 2008/09:38; SÖ 2008:26. Bland dessa åtaganden utgör FN:s funktionsrättskonvention ett centralt instrument. Om detta, se bl.a. A/RES/56/168; A/RES/58/246; A/RES/59/198; A/RES/60/232; A/RES/61/106. Se även Bruce (2024) för den svenska rättens ställning i förhållande till konventionen.

¹⁵ Se prop. 2016/17:188 avsnitt 4–5, särskilt s. 22 ff.

I förhållande till dylika lagstiftningar på socialrättens område skiljer sig LSS åt till följd av att lagen enbart är tillämplig för en viss personkrets. Av lagens inledande bestämmelse framgår att denna personkrets innefattar enskilda:

- med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
- med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
- med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.¹⁶

Stöd och service enligt LSS lämnas åt enskilda som omfattas av personkretsen i form av s.k. särskilda insatser, vilka framgår av lagtexten:

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.¹⁷

¹⁶ Se 1 § LSS. Begreppens närmare innebörd behandlas i avsnitt 1.4.

¹⁷ Se 9 § LSS.

Huvudregeln är att personer som omfattas av lagen har rätt till dessa insatser under förutsättning att: a) de behöver sådan hjälp i sin livsföring; och b) att deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Att ett behov ska föreligga innebär att en jämförelse måste göras mellan livsföringen hos personen med funktionsnedsättning och motsvarande livsföring hos en jämnåldrig person utan funktionsnedsättning. Att behovet inte ska vara tillgodosett avser närmast att det ska vara fråga om ett reellt och konkret behov. Får personen t.ex. stöd och service genom en nära anhörig kan det således medföra att rätt till insats inte föreligger. I sådana situationer ska det dock vara fråga om att personens behov tillgodoses i sin helhet, och inte endast delvis. Tillgodoses behovet på annat sätt enbart till viss del, föreligger således rätt till insatser för att tillgodose återstoden. Ett tredje och sista krav för att insatser ska kunna beviljas är att personen faktiskt begär sådana insatser. Detta eftersom LSS bygger på frivillighet hos personkretsen. Lagen saknar alltså tvångsbestämmelser.¹⁸ Är dessa förutsättningar uppfyllda följer det av rättighetskonstruktionen att insatser inte bara får, utan ska, beviljas.¹⁹

Ansökan om insats enligt LSS lämnas in till kommunala socialnämnder, och det är nämnderna som beslutar huruvida förutsättningarna för att bevilja ansökan är uppfyllda.²⁰ Bedömer nämnderna att så är fallet beviljas insatsen genom ett beslut därom. Ett sådant beslut gäller omedelbart, vilket i princip innebär att det även ska verkställas omedelbart.²¹ Som redan nämnts är det dock inte helt ovanligt att kommuner brister i verkställighetshänsen och att det därmed uppstår ett dröjsmål i insatsernas tillhandahållanden.²² I sådana situationer åvilar det IVO att efter egen bedömning ansöka om åläggande av särskild avgift hos den förvaltningsrätt vars domkrets inrymmer den tredskande kommunen. IVO:s bedömning är då att kommunen har misslyckats med att verkställa det ifrågavarande beslutet inom en skälig tid. Kommunen har med andra ord försatt sig i ett dröjsmål som fram till en viss tidpunkt har ansetts vara skäligt men därefter övergått till att vara oskäligt, för vilket kommunen är att betrakta som klandervärd.²³

1.3 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna uppsats är att fastställa huruvida det föreligger en diskrepans mellan den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning. Huvuduppgiften är med andra ord att jämföra hur avgiften är tänkt att fungera med hur den faktiskt används. Uppsatsen utgår i denna del från en föreställning om att dessa utgångspunkter inte nödvändigtvis alltid är desamma. Tanken är således att det kan föreligga en diskrepans mellan de verkningar som lagstiftaren har avsett med en viss rättsregel och de faktiska

¹⁸ Se prop. 1992/93:159 s. 172 f.

¹⁹ Om uppdelningen mellan rättighetsbaserade och fakultativa regleringar, se bl.a. Hedberg (2024) s. 525 f.

²⁰ Se 19 § förvaltningslagen (2017:900). Jfr även 22 och 27 §§ LSS.

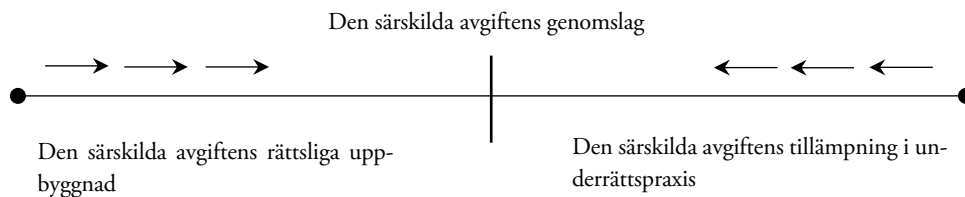
²¹ Se 19 § förvaltningslagen (2017:900). Jfr även 22 och 27 §§ LSS.

²² Se avsnitt 1.1.

²³ Jfr prop. 2001/02:122 s. 20–26; prop. 2007/08:43 s. 17 ff. Före lagändringen 2002 gällde ett system med vitessanktion, vilket behandlas i avsnitt 2.2.3.4.

verkningar som rättsregeln sedermera har getts i den praktiska tillämpningen. De intentioner och ambitioner som uttalats i förarbets- och praxishänseende är s.a.s. beroende av rättstillämpningen för att få genomslag i praktiken.²⁴

Att undersöka en bestämmelses genomslag är i sig mer fruktbart än att uteslutande undersöka antingen vad som är en rättsregels gällande rätt eller hur regeln har använts i rättstillämpningen. Detta eftersom genomslaget indikerar rättsregelns faktiska betydelse för de berörda aktörerna (intressenterna), och inte enbart dess rättsliga innebörd.²⁵ Inom ramen för denna uppsats avses med de berörda aktörerna: kommunen, staten (genom domstolarna) och den insatsberättigade.²⁶



Figur 1 – Illustration över förhållandet mellan den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning

Förhållandet illustreras linjärt. Den vänstra punkten indikerar vad som enligt traditionell rättsdogmatik hade sagts vara "gällande rätt". Den högra punkten indikerar hur avgiften tillämpas i första domstolsinstans. Klammern indikerar brytpunkten i förhållandet och utgör den särskilda avgiftens genomslag, det vill säga avgiftens betydelse för de berörda aktörerna.

För att konkretisera det övergripande syftet utgår uppsatsen från följande huvudsakliga frågeställning:²⁷

- Föreligger det en diskrepans mellan den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning, och vilka blir i så fall effekterna för de berörda aktörerna?

För att det övergripande syftet ska kunna uppfyllas behövs det därför delas in i två mindre delsyften, nämligen att fastställa dels vad som är gällande rätt avseende den särskilda avgiften, dels hur avgiften har tillämpats i underrättspraxis.

För att uppfylla det första delsyftet görs en positivrättslig undersökning, vilken i uppsatsen kallas för den "deskriptiva delen". Denna del sträcker sig över kapitel två-tre och handlar helt enkelt om att fastställa vad som i traditionell

²⁴ Se figur 1.

²⁵ Se figur 1.

²⁶ "Kommunen" har valts eftersom det i mål om särskild avgift är kommunen i egenskap av juridisk person som inträder som motpart. "Staten" har valts eftersom det endast är via förvaltningsdomstol som avgiften kan utdömas. "Den insatsberättigade" har valts eftersom frågan i målen är avhängig att en enskild individ inte har fått en beviljad insats tillhandahållen. Fler aktörer är dock tänkbara, t.ex. intresseorganisationer för funktionsnedsatta, förtroendevalda och tjänstemän inom kommunerna samt internationella organisationer.

²⁷ Den huvudsakliga frågeställningen behandlas och besvaras i kapitel fem.

rättsdogmatisk mening sägs vara ”gällande rätt”.²⁸ I kapitel två kontextualiseras den särskilda avgiften i förhållande till den övergripande rättighetskonstruktionen i LSS. I kapitel tre behandlas avgiften i djupare detalj: rättsliga förutsättningar, syfte, funktion osv. För att konkretisera det första delsyftet utgår kapitel två respektive tre från följande frågeställningar:

- Hur stark är egentligen rättighetskonstruktionen i LSS?
- När ska insatsbeslut egentligen verkställas och vad är avsikten med den särskilda avgiften?

Utöver att fastställa vad som är gällande rätt tillför den deskriptiva delen ytterligare en dimension till uppsatsen: nämligen att densamma utgör en bakgrund mot vilken resultatet från den empiriska undersökningen kan analyseras och problematiseras.²⁹

För att uppfylla det andra delsyftet görs en empirisk undersökning i form av en rättsfallsstudie. I denna fastställs bl.a. vad som utgör ett genomsnittligt (o)skäligt dröjsmål, huruvida dröjsmålet varierar beroende på insats och vilka omständigheter som har beaktats då dröjsmålet har bedömts av domstolen.³⁰ Resultatet redogörs för i kapitel fyra. Rättsfallsstudien används alltså inte som ett medel för att fastställa gällande rätt, utan snarare som ett verktyg för att berika resultatet från den deskriptiva delen med en praktisk förankring i rättstillämpningen.³¹ För att konkretisera det andra delsyftet utgår kapitel fyra från följande frågeställning:

- Hur har den särskilda avgiften tillämpats och bedömts i praktiken?

1.4 Begreppsförteckning

Här nedan presenteras en förteckning över vissa centrala begrepp på LSS-området. Ett flertal av begreppen är återkommande genom uppsatsen. Med hjälp av begreppsförteckningen kan läsaren få en förståelse för vad som avses med dessa begrepp utan att informationen behöver presenteras i den löpande texten. Likaså får läsaren en förståelse för i vilken bemärkelse som begreppen används i uppsatsen, vilket förhoppningsvis minimerar risken för eventuell begreppsförvirring. Samtliga begrepp som tas upp i förteckningen används på ett konsekvent sätt genom hela uppsatsen.

Funktionsnedsättning

Nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Kan

²⁸ För en fördjupad diskussion om vad som utgör (gällande) rätt, se Peczenik (1980) s. 44 ff. Jfr även Jareborg (2004); Olsen (2004); Heuman (2011) s. 273–292; Kleinman (2025) s. 25–56; Peczenik (1995) s. 312–320.

²⁹ Jfr Sandgren (2021) s. 57.

³⁰ Rättsfallsstudiens metodiska ansatser behandlas närmare i avsnitt 1.7.3–1.7.4 med tillhörande underavsnitt.

³¹ Jfr Sandgren (1995b) s. 1035 ff.

	uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Kan vara av bestående eller övergående natur.³²
<i>Funktionshinder</i>	Begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen.³³
<i>Utvecklingsstörning</i>	En intellektuell funktionsnedsättning som beroende på grad och miljö utgör ett funktionshinder.³⁴
<i>Autism</i>	Djupgående störningar i fråga om social förmåga, kommunikation och beteende som medför allvarligt funktionshinder i fråga om psykosocial och/eller pedagogisk anpassning.³⁵
<i>Autismliknande tillstånd</i>	Djupgående störningar i fråga om social förmåga, kommunikation och beteende som medför allvarligt funktionshinder i fråga om psykosocial och/eller pedagogisk anpassning.³⁶
<i>Begåvningsmässigt funktionshinder</i>	Tillstånd vars utlösande faktorer ska vara sjukdomar av kroppslig art eller skador som har föranletts av yttre våld, t.ex. trafikskador.³⁷
<i>Insatser</i>	De särskilda insatserna som uppräknas i punktform i 9 § LSS.
<i>Skäligt dröjsmål</i>	Den tid som kommunen har på sig att verkställa ett gynnande insatsbeslut utan att för den delen vara klandervärd i sitt dröjsmål.³⁸

³² Se Socialstyrelsen (termbank) angående begreppet ”funktionsnedsättning”.

³³ Se Socialstyrelsen (termbank) angående begreppet ”funktionshinder”.

³⁴ Se prop. 1984/85:176 s. 56. Jfr även prop. 1992/93:159 s. 167.

³⁵ Se prop. 1992/93:159 s. 167. Jfr även prop. 1984/85:176 s. 57.

³⁶ Se prop. 1992/93:159 s. 167.

³⁷ Se prop. 1992/93:159 s. 168. Jfr även prop. 1984/85:176 s. 56.

³⁸ Se figur 5.

<i>Oskäligt dröjsmål</i>	Den tid under vilken kommunen är klandervärd för att inte ha verkställt ett gynnande insatsbeslut. ³⁹
<i>(O)skäligt dröjsmål</i>	Det totala dröjsmålet, det vill säga såväl den skäliga som den oskäliga tiden.
<i>Särskild avgift</i>	Sanktionsavgift som utdöms av allmän förvaltningsdomstol då ett gynnande insatsbeslut inte verkställts inom skälig tid. Kan fastställas mellan 15 000–1 500 000 kr. ⁴⁰
<i>Kommunalt lagtrots</i>	Situation då en kommun befinner sig i tredska med att verkställa ett insatsbeslut som meddelats av den kommunala socialnämnden. ⁴¹
<i>Kommunalt domstolstrots</i>	Situation då en kommun befinner sig i tredska med att verkställa ett insatsbeslut som meddelats av en allmän förvaltningsdomstol, ofta förvaltningsrätt. ⁴²
<i>Nämnd</i>	Nämnd som tillsätts av fullmäktige i en kommun för att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag eller annan författning och vars arbete regleras genom 6 kap. kommunallagen (2017:725).

1.5 Avgränsningar

I det följande avsnittet redogörs för de avgränsningar som har gjorts i uppsatsen. Utgångspunkten är att samtliga avgränsningar som omnämns är motiverade antingen utifrån uppsatsens tids- och utrymmesmässiga omfång eller utifrån uppsatsens övergripande syfte. Med det senare avses att även om vissa närliggande frågor eller perspektiv hade kunnat berika uppsatsen med skilda infallsvinklar, har det inte bedömts främja uppsatsens övergripande syfte: att fastställa huruvida det föreligger en diskrepans mellan den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad

³⁹ Se figur 5.

⁴⁰ Tidigare kunde avgiften som lägst fastställas till 10 000 kr och som högst till 1 000 000 kr. Beloppsspannet höjdes dock vid årsskiftet 2025/2026. Om detta, se prop. 2025/26:15 s. 124; bet. 2025/26:SoU8 s. 7 f.; rskr. 2025/26:53.

⁴¹ Jfr Riberdahl (1986) s. 103.

⁴² Se Riberdahl (1986) s. 103.

och praktiska tillämpning. Om något annat skäl har föranlett en avgränsning, redovisas detta särskilt.

1.5.1 Avgränsningar i uppsatsens deskriptiva del

I uppsatsens deskriptiva del har tre kategorier av avgränsningar gjorts, hänförliga till: a) lag; b) innehåll; och c) kontext.

I den första kategorin bör nämnas att uppsatsen uteslutande behandlar den särskilda avgiften enligt LSS. Avgiften har dock en motsvarighet i socialtjänstlagen, vilken reglerar situationer då en kommun inte inom skälig tid har verkställt ett beslut om insats enligt 11–12 kap. SoL. Medan avgiftsbestämmelserna i allt väsentligt är överensstämmande behandlas avgiften enligt SoL inte närmare.

I den andra kategorin bör nämnas att uppsatsen endast behandlar de huvudsakliga delarna av den särskilda avgiften. Med detta avses bl.a. förutsättningarna för avgiftens åläggande, vilket inbegriper en bedömning av både det skäliga och det oskäliga dröjsmålet. Vidare avses bl.a. avgiftens beräkning, det vill säga vilka omständigheter som har betydelse för hur stor avgift som ska utdömas i varje enskilt fall. Utöver dessa delar finns det dock bestämmelser i LSS som föreskriver när ansökningar om särskild avgift ska delges kommuner och vad som gäller då en beviljad insats ska tillhandhållas i en annan kommun än den som fattat insatsbeslutet. Dessa frågor behandlas inte närmare. Likaså behandlas i uppsatsen endast situationer då den särskilda avgiften har föranletts av att verkställigheten har uteblivit helt och hållet. Avgiften aktualiseras dock även i situationer då det skett ett avbrott i en redan påbörjad verkställighet. Kommuner är då skyldiga att återuppta verkställigheten inom en skälig tid. Dessa senare situationer behandlas inte närmare.

I den tredje kategorin bör nämnas att uppsatsen enbart behandlar vissa delar av LSS. De delar som behandlas är sådana som antingen är direkt hänförliga till avgiften som sådan eller som är nödvändiga för avgiftens förståelse. Utöver dessa delar finns det dock ett flertal bestämmelser i LSS som reglerar bl.a. vilka tillstånd och krav som ställs på utförare enligt lagen och hur ärenden hos kommunerna ska dokumenteras och gallras. Sådana bestämmelser är varken direkt hänförliga eller behövliga för förståelsen av den särskilda avgiften, varför de inte behandlas. Till sist bör nämnas att ansvaret enligt LSS är fördelat på kommunal och regional nivå. Kommunerna har dock ett vidare ansvar än regionerna och svarar för majoriteten av de särskilda insatserna. Av denna anledning behandlas regionernas verksamhet inte närmare i uppsatsen.

1.5.2 Avgränsningar i uppsatsens empiriska del

I uppsatsens empiriska del har en första avgränsning gjorts vad gäller underlagets omfattning. Till en början används endast avgöranden som har meddelats av Förvaltningsrätten i Göteborg, vilket motiveras med hänsyn till domstolens storlek. I domkretsen inryms hela Hallands län och delar av Västra Götalands län,

vilket totalt omfattar 32 kommuner.⁴³ Vidare inkom det cirka 30 000 mål till domstolen under 2023⁴⁴, 2024⁴⁵ och 2025⁴⁶, vilket i det avseendet gör den till en av Sveriges största förvaltningsrätter.

Vidare görs en avgränsning i förhållande till den undersökta tidsperioden. Det är endast avgöranden som har meddelats mellan den 1 januari 2021 och 31 december 2025 som har undersökts. Vid utformningen av rättsfallsstudien var detta en avvägning som tillägnades särskild uppmärksamhet. Detta eftersom målsättningen för rättsfallsstudiens kvantitativa omfång var att undersöka ungefär 100 avgöranden. Samtidigt var det viktigt att tidsperioden skulle ligga i relativ närtid till författandet av uppsatsen. Med hjälp av sökfunktionen av underrättsavgöranden i JUNO prövades därför många olika och varierande tidsrymder. Ett första övervägande var huruvida rättsfallsstudien skulle innefatta avgöranden som hade meddelats under höjden av Covid-19-pandemin, det vill säga under den senare delen av 2019 och merparten av 2020. Med hänsyn till hur irreguljärt samhället var under denna tid och med reservation för att detta eventuellt skulle ha kunnat påverka handläggningstiderna hos kommunerna, IVO och förvaltningsrätterna valdes denna tidsperiod bort. Ett andra övervägande var huruvida rättsfallsstudien skulle innefatta avgöranden från 2025. Återhållsamheten i denna del var att de mål om särskild avgift som inkom till domstolen under året inte skulle hinna avgöras före årets slut. Utan att inkludera avgöranden från 2025 var det dock svårt att nå upp i målsättningen om 100 avgöranden, varför den slutliga utformningen trots allt blev perioden den 1 januari 2021–31 december 2025.

En sista avgränsning görs genom att rättsfallsstudien inte inkluderar avgöranden från vare sig kammarrätter eller Högsta förvaltningsdomstolen.⁴⁷ Att exkludera sådana avgöranden förringar dock inte studiens värde, eftersom dess avsikt inte är att fastställa gällande rätt.⁴⁸ Syftet är snarare att skapa ett rättsligt underlag som grundar sig på den särskilda avgiftens praktiska tillämpning, vilket huvudsakligen sker i förvaltningsrätterna. Studiens resultat används i sin tur som ett slags ”bollplank” varemot konstaterandena i den deskriptiva delen kan förhållas. För detta syfte är det inte nödvändigt utan snarare motstridigt att inkludera avgöranden från överrätterna.

1.6 Forskningsläget

Socialrätten är ett brett rättsområde som består av flera författningar. I mångt och mycket skiljer sig även regelverken åt, både vad gäller lagteknisk utformning

⁴³ Se 5 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

⁴⁴ Se Domstolsverket (2023) s. 39 ff.

⁴⁵ Se Domstolsverket (2024) s. 39 ff.

⁴⁶ Se Domstolsverket (2025) s. 41 ff.

⁴⁷ Det vill säga avgöranden från kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen.

⁴⁸ Fastställandet av gällande rätt sker i stället i uppsatsens deskriptiva del, se avsnitt 1.3.

och tillämpningsområde. På området finns bl.a. så kallade ramlagar⁴⁹, rättighetslagar⁵⁰ och ”pluslagar”⁵¹. Socialrätten präglas även av att vara närliggande och i viss utsträckning beroende av andra vetenskapliga discipliner, nämnvärt den sociologiska och medicinska disciplinen. Till följd av detta skiljer sig den rättsvetenskapliga forskningen åt beroende på vilken del av socialrätten som är relevant i det givna sammanhanget. Detsamma gäller även på området för särskilt stöd och service, där forskningen bedrivs utifrån skilda perspektiv och i högst varierande frågor.

1.6.1 Forskningsinventering

I detta avsnitt redogörs för några av de forskare och författare som antingen haft en specifik inverkan på LSS-området, eller som på annat sätt bidragit med forskning som haft betydelse för uppsatsen.

Ett första namn som i sammanhanget bör lyftas fram är Wiweka Warnling Conradsson⁵², professor emeritus i offentlig rätt vid Stockholms universitet. Hennes doktorsavhandling ”Kommuners lag- och domstolstrots”⁵³ är alltjämt ett centralt verk inom sitt slag, trots att det nu var över 30 år sedan som arbetet stod färdigt. Huvudtemat för boken är visserligen inte socialrätt, utan snarare kommunalrätt. Trots detta har boken haft stor betydelse för uppsatsen, eftersom den ingående behandlar det så kallade kommunala lag- och domstolstrotset.⁵⁴ Som kommer att framgå nedan är dessa begrepp centrala för den särskilda avgiftens förståelse.⁵⁵

Ytterligare två namn som förtjänar belysas är Karl Grunewald och Carl Leczinsky. Grunewald var professor h.c. och medicine hedersdoktor vid Lunds universitet. Leczinsky är bl.a. tidigare departementsråd vid Socialdepartementet. Deras bok ”LSS och annan närliggande lagstiftning” har getts ut i flera upplagor, och det första bidraget tillkom 1993. Boken behandlar LSS i sin helhet och innehåller omfattande hänvisningar till relevant offentligt tryck. Varje upplaga har getts ut i samband med att det skett större förändringar på LSS-området, vilket medför att boken även kan användas som ett slags rättshistoriskt uppslagsverk. För denna uppsats har boken fungerat som ett utmärkt verktyg för att söka bland relevant offentligt tryck, såväl modernt som äldre.⁵⁶

Ett sista namn som förtjänar omnämnas är Anna Hollander, professor emeritus i rättsvetenskap med inriktning mot socialt arbete vid Stockholms universitet. I

⁴⁹ Ett tydligt exempel på en sådan lagstiftning är samtliga versioner av socialtjänstlagen, se prop. 1979/80:1 s. 140 f.; prop. 2000/01:80 s. 85 f.; prop. 2024/25:89 s. 181 f.

⁵⁰ I sammanhanget bör LSS givetvis nämnas, se prop. 1992/93:159 s. 45 ff.

⁵¹ Jfr Fridström Montoya och Holappa (2025) s. 131 ff. Fridström Montoya definierar LSS som en ”pluslag” i förhållande till SoL. Detta delvis mot bakgrund av uttalandena i prop. 1992/93:159 s. 171, vari sägs att LSS bör ges företräde framför SoL vid specifika insatsprövningar.

⁵² F.d. ”Warnling-Nerep”.

⁵³ Se Warnling-Nerep (1995).

⁵⁴ Jfr även prop. 2001/02:122; SOU 1993:109; SOU 2004:118; Ds 1995:27; Ds 2000:53.

⁵⁵ Se bl.a. avsnitt 2.2.3.4 och 3.3.

⁵⁶ Se Grunewald och Leczinsky (2013).

sammanhanget är det särskilt hennes bok ”Rättighetslag i teori och praxis” som bör lyftas fram.⁵⁷ Boken tar avstamp i rättighetsbegreppet och jämför tre lagar på funktionshinderrettens område, utifrån en rättspluralistisk teori. Regelverken som behandlas är LSS, SoL⁵⁸ och OL. För denna uppsats har boken tjänat som inspiration för att ”lyfta blicken” och angripa frågan om den särskilda avgiften med fokus på de berörda aktörerna. Likaså har boken inspirerat uppsatsens femte kapitel, vari analyseras om det föreligger en diskrepans mellan avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning.⁵⁹

1.6.2 Vad bidrar denna uppsats med?

Att ställa sig frågan vad ens uppsats bidrar med är egentligen en ganska vanskelig fråga. Inte minst är detta en följd av att uppsatsen som sådan inte har något ”internt” värde. Värdet extraheras snarare av läsaren och bedöms olika beroende på vem läsaren är. I mångt och mycket är frågan därför rent subjektiv, eftersom värdet uppstår först då någon annan tillgodogör sig texten och dess olika resonemang.

En mer rättvis frågeställning är att som författare fundera över vilken lucka som ens uppsats är tänkt att fylla. I detta sammanhang har jag efter bästa förmåga lyckats identifiera två tomrum, nämligen teoretisering och empiri. Min ambition är följaktligen att uppsatsen ska bidra med en ökad teoretisering av den särskilda avgiften. Mer specifikt handlar det om att bryta ned avgiften som norm, och att ingående behandla de olika beståndsdelarna. Detta verkar inte tidigare ha gjorts i någon större utsträckning. Ytterligare är ambitionen att bidra med något konkret och mätbart, vilket sker genom uppsatsens empiriska del. Resultatet från rättsfallsstudien är nämligen värdefullt i sig, eftersom det utgör empiriskt förankrade data angående avgiftens centrala bedömningskriterium: ett (o)skäligt dröjsmål. Inte heller detta verkar på senare tid ha studerats i någon större omfattning.⁶⁰ Förhoppningen är att dessa ambitioner ska vara ett välkommet bidrag till det rådande forskningsläget.

1.7 Metod och material

I uppsatsen används två metoder som svarar mot varsin del av arbetet. För den deskriptiva delen i kapitel två och tre används en rättsanalytisk metod. För den empiriska delen i kapitel fyra används i stället en empirisk metod.

Dessa metodval bygger i sin tur på en grundläggande ambition att den verksamhet som bedrivs genom uppsatsförfattandet är att betrakta som rättsvetenskap. En första byggsten för en sådan ambition är att en metod rent faktiskt används.

⁵⁷ Se Hollander (1995).

⁵⁸ Socialtjänstlagen (1980:620).

⁵⁹ Anna Hollander har även medverkat i författandet av boken ”Politik, lag och praktik”. Även denna bok bör slås ett slag för då den genom sin flervetenskapliga ansats belyser det första decenniet efter LSS-reformen.

⁶⁰ För äldre undersökningar, se bl.a. Hollander (2005) s. 273–300 och Edfors (2007) s. 35 f. För undersökning enligt omsorgslagen, se Hollander (1995) s. 164–190.

Det vetenskapliga i rätts(vetenskapen) presumerar alltså användandet av en eller flera metoder.⁶¹ Utöver förekomsten av en eller flera metoder är begreppet ”rättsvetenskap” dock något omdiskuterat, och flera innebörder är tänkbara.⁶²

Denna uppsats utgår dock från Anders Agells uppfattning om rättsvetenskapen, vilken i sig är en adaptering av den tidigare lanserade termen ”konstruktiv rättsvetenskap”⁶³. Särskiljande för denna uppfattning är att rättsvetenskapens uppgift inte endast är att ”diskutera vad som är eller bör vara gällande rätt”.⁶⁴ Därtill är uppgiften även att kritiskt analysera den gällande rätten.⁶⁵ Med andra ord bör rättsvetenskapen inte vara begränsad till resonemang om hur rättsläget faktiskt ser ut, utan uppgiften bör även vara att resonera kring rättslägets möjliga utveckling. Sådana förbättringsförslag kan ske antingen de lege ferenda (lagstiftningsvägen) eller de sentetia ferenda (praxisvägen).⁶⁶

Nyss nämnda föreställning tar sig till uttryck i uppsatsen på följande sätt. I den deskriptiva delen fastställs inledningsvis vad som är den särskilda avgiftens rättsliga kontext. Det vill säga att avgiften analyseras som en av flera rättighetsaspekter i den större rättighetskonstruktionen i LSS. Därefter bryts de normer ut varigenom avgiften regleras, för att på så sätt kunna fastställa vad som är gällande rätt avseende avgiften. Dessa resultat analyseras löpande och sammanfattas i slutet av kapitel två och tre. Konstaterandena byggs sedan vidare på genom den empiriska delen, vari undersöks hur den särskilda avgiften faktiskt har tillämpats i praktiken. Resultaten från både rättsfallsstudien och den deskriptiva delen samlas därefter i kapitel fem, vari de analyseras i förhållande till varandra. Som bekant är syftet att fastställa huruvida det föreligger en diskrepans mellan avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning. Det vill säga: föreligger det en effektdiskrepans eller är avgiftens genomslag s.a.s. ”homogent”. Mot bakgrund av analysen förs i kapitel sex ett avslutande resonemang om avgiftens möjliga framtid, och det potentiella behovet av en förändring.

Mot nyss redovisade bakgrund kan uppsatsens övergripande inriktning sägas vara ändamålsrationell. Med detta menas att det aktuella ämnet, den särskilda avgiften, undersöks i ljuset av de olika ändamål som avgiften bygger på. Den ändamålsrationella inriktningen förstärks ytterligare genom den empiriska delen, eftersom rättsfallsstudien gör det möjligt att åskådliggöra hur avgiften har tillämpats i praktiken.⁶⁷ Anders Agell beskriver det hela på följande sätt:

⁶¹ Se Kulin-Olsson (2011) s. 54. Det sagda avser skriftliga arbeten.

⁶² Jfr bl.a. Agell (1997) s. 37 ff.

⁶³ Termen lanserades först av Vilhelm Lundstedt under 1940-talet, se Lundstedt (1944) s. 553.

⁶⁴ Agell (2002) s. 246.

⁶⁵ Se Hellner (2001) s. 27 ff. Hellner använder visserligen inte begreppet ”konstruktiv rättsvetenskap”, utan använder i stället sitt eget begrepp ”traditionell rättsvetenskap”. Begreppen delar dock stora likheter, varför diskrepansen i egentligen mening endast är en definitionsfråga.

⁶⁶ Jfr Agell (1997) s. 55. För en liknande uppfattning, se även Kleinman (2025) s. 49 f.

⁶⁷ Jfr Sandgren (1995a) s. 732 och 743.

Ett samband med ändamålsrationaliteten har förhållandet mellan de avsedda ändamålen av en reglering och den funktion som reglerna kan visa sig fylla i praktiken. Det är ju inte säkert att reglerna medför de avsedda verkningarna eller enbart dessa verkningar.⁶⁸

1.7.1 Något om den rättsanalytiska metoden

Vid en första anblick kan begreppet ”rättsanalytisk metod” framstå som både vagt och obehövt. Särskilt det senare torde bero på hur man väljer att förstå den mera gängse rättsdogmatiska metoden. Medan rättsdogmatiken är allmänt vedertagen och rimligen får sägas vara den mest framträdande metoden på det rättsvetenskapliga området, är det inte lika självklart vad dess faktiska uppgift bör vara och hur långt dess ramar bör sträcka sig.⁶⁹

I allt väsentligt handlar ovissheten om att fastställa huruvida rättsdogmatiken uteslutande bör vara deskriptiv, i bemärkelsen värderings- och rekommendationsfri,⁷⁰ eller om den dessutom bör tillåta normativa ställningstaganden, inbegripet antingen värderingar eller rekommendationer eller en blandning av de båda attributen.⁷¹

En förespråkare för en mer traditionellt inriktad och ”bunden” rättsdogmatik var det tidigare justitierådet Johan Lind. På frågan om rättsvetenskapens möjligheter att värdera och kritisera avgöranden från högsta domstolsinstans uttalade han följande:

För någon tid sedan skrev jag en artikel i Juridisk Tidskrift vari jag anförde vissa synpunkter på hur rättsvetenskapsmän borde utföra rättsfallsanalyser (JT 1995/96 s 232 ff). I den artikeln konstaterade jag bl a att rättsvetenskapsmän till skillnad mot Högsta domstolen inte betrots med att svara för normgivning.

Mitt budskap i artikeln i JT var att det inte tjänar så mycket till att påstå att HD dömt fel i ett visst fall. Har nämligen HD fastlagt en norm genom ett rättsfall så består den normen till dess den ändras genom lagstiftning eller genom pleniavgörande. Från den synpunkten, menade jag, är det inte så särskilt intressant för allmänheten att få reda på att en professor anser att HD dömde fel.⁷²

En annan uppfattning är att definiera och dela in den rättsdogmatiska uppgiften i två led. I det första ledet ligger att rekonstruera gällande rätt, vilket kortfattat innebär att fastställa vad det rådande rättsläget är vid en given tidpunkt. I det andra ledet ligger att värdera detta fastställande men även att presentera konkreta lösningar på de tillkortakommanden som potentiellt har identifierats. Enligt

⁶⁸ Agell (2002) s. 249.

⁶⁹ Jfr Kleineman (2025) s. 25.

⁷⁰ Jfr Rodhe (1996) s. 1 ff.

⁷¹ Jfr Sandgren (2006) s. 532 ff.

⁷² Lind (1996) s. 362–363.

denna funktionsbeskrivning har det t.o.m. föreslagits att den rättsdogmatiska metoden likväl skulle kunna kallas för en rättsanalytisk metod.⁷³ En sådan lösning framstår dock som mindre lämplig då den enkelt hade kunnat leda till onödig begreppsförvirring. Dessutom är lösningen inte särskilt önskvärd med hänsyn till hur den rättsanalytiska metoden bör förstås, och hur den används inom ramen för denna uppsats.⁷⁴

Det som utmärker och särskiljer den rättsanalytiska metoden från rättsdogmatiken är främst två saker. För det första är den rättsanalytiska metoden så gott som förutsättningslös, vilket innebär att metoden inte utgår från en föreställning om att det finns en definitiv och bestämd lösning på varje rättsligt problem. Utgångspunkten är snarare rättsrealistisk i den bemärkelsen att flera alternativa lösningar kan vara för handen samtidigt. Effekten blir därmed att den rättsliga argumentationen ses som friare och mindre bunden till vissa på förhand givna föreställningar om rättssystemets och rättstillämpningens beskaffenhet. För det andra är metoden inte strikt bunden till rättskälleläran, vilken som bekant utgör en yttre ram för rättsdogmatiken. Medan ett rättsanalytiskt arbete visserligen kan ta avstamp i rättskälleläran, kan information dessutom inhämtas från andra källor såsom JO-beslut och underrättspraxis, vilket möjliggör en mångfacetterad analys. Jämfört med rättsdogmatiken innebär alltså den rättsanalytiska metoden inte att något ”annat” görs, utan snarare om att det görs på ett friare och mindre bundet sätt.⁷⁵

1.7.2 Hur metoden har använts i uppsatsens deskriptiva del

I uppsatsens deskriptiva del används den rättsanalytiska metoden såsom den skildrats av Claes Sandgren.⁷⁶ Sandgren tillskriver dock metoden en relativt omfattande frihet, vilket inte har ansetts helt fruktbart för denna uppsats. Därför har vissa begränsningar behövt ställas upp. Syftet med begränsningarna har följaktligen varit att anpassa den rättsanalytiska metoden för att den på så sätt ska dela större likheter med rättsdogmatiken än vad som i övrigt är möjligt. Med andra ord har jag inskränkt Sandgrens skildring för att den använda metoden ska ligga så nära rättsdogmatiken som möjligt. De kvarstående skillnaderna består därför uteslutande i vilka typer av källor som har tillåtits att användas.

Den använda arbetsordningen kan på ett översiktligt plan beskrivas som en slags ”tvåstegsmodell”.

I det första steget har den särskilda avgiften behandlats både i och ur kontext, det vill säga att avgiften har undersökts som en del av LSS men även som en isolerad norm. Rättsregeln har identifierats, dekonstruerats och till sist rekonstruerats för att kunna fastställa den gällande rätten. Resultatet har därefter analyserats i det andra steget, med ett särskilt fokus på att problematisera möjliga

⁷³ Jfr Kleineman (2025) s. 30 och 44 f.

⁷⁴ Se avsnitt 1.7.2.

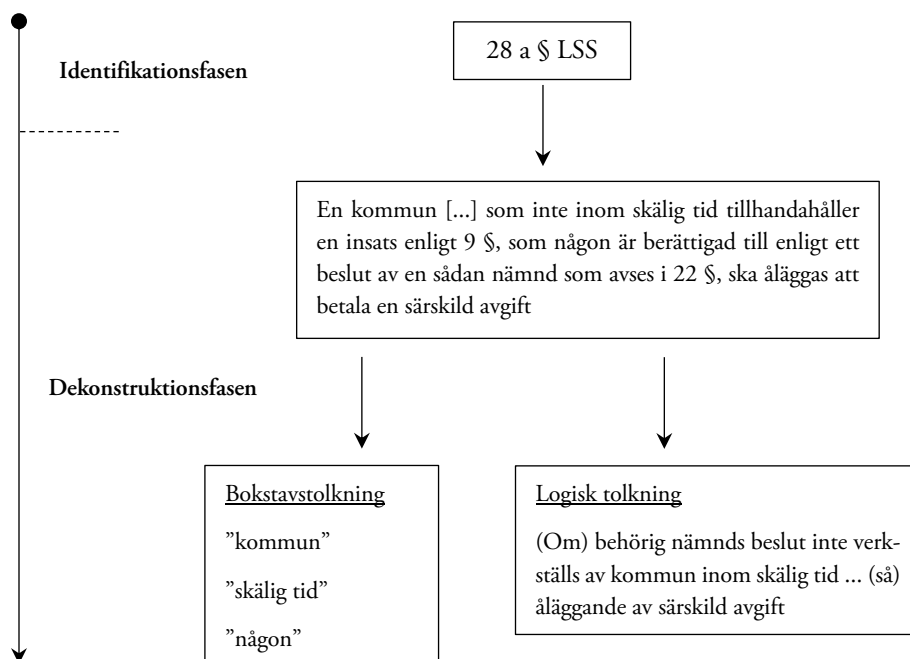
⁷⁵ Sandgren (2021) s. 53 f.

⁷⁶ Se föregående not.

brister i konstruktionen. Så långt är det alltså fråga om ett traditionellt rättsdogmatiskt angreppssätt, i att först fastställa det rådande rättsläget för att därefter analysera och värdera resultatet.

Anledningen att arbetsmetoden trots detta inte kan sägas vara rättsdogmatisk ligger främst i det första steget, det vill säga i rekonstruktionen. I denna del har jag nämligen gått till väga på följande sätt:

- A. Utgångspunkt har tagits i lagtexten, vilket i sammanhanget innebär lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Därefter har en preliminär bedömning gjorts i ett försök att identifiera vilka bestämmelser i LSS som är relevanta för frågan om den särskilda avgiften. Urvalet har gjorts genom att objektivt identifiera: a) i vilken bestämmelse den särskilda avgiften regleras direkt; b) i vilken eller vilka bestämmelser den särskilda avgiften regleras indirekt, bl.a. hur avgiftens storlek ska bestämmas och till vem ansökan ska ställas; och c) vilken eller vilka bestämmelser som är styrande för lagens ändamål.
- B. Urvalet av bestämmelser har därefter tolkats i ett försök att fastställa både deras språkliga mening och deras rekvisit.⁷⁷ Denna bokstavstolkning har därefter kompletterats med en logisk tolkning i ett försök att fastställa bestämmelsernas modus ponens, alltså deras logiska uppbyggnad.⁷⁸ Det nyss sagda kan åskådliggöras enligt följande:⁷⁹



Figur 2 – Förenklad illustration över arbetsmetodens inledande faser

Arbetsordningen illustreras vertikalt, där pilarnas riktning indikerar den stegvisa processen från att relevant bestämmelse identifieras till att bestämmelsens närmare innebörd dekonstrueras.

⁷⁷ Jfr Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020) s. 450 f.

⁷⁸ Jfr Lehrberg (2025) s. 144 f.

⁷⁹ Se figur 2.

- C. Utifrån de föregående stegen (A–B) har följaktligen kunnat göras vissa preliminära konstateranden om de identifierade rättsreglernas beståndsdelar. Ett flertal av de bestämmelser som har identifierats innehåller dock vissa begrepp vars språkliga innehåll inte låter sig lösas genom ren bokstavstolkning, exempelvis begreppet ”skälig tid”. Vad som närmare avses med skälig tid kan givetvis inte utläsas av begreppet som sådant. Detta är dock en medveten lagstiftningsteknik, då dylika skälighetskonstruktioner används för att frigöra utrymme för varierande bedömningar i rättstillämpningen.⁸⁰
- D. För att närmare kunna precisera den avsedda innebörden hos dessa begrepp har ledning därför behövt hämtas från andra källor. I första hand har detta gjorts med hjälp av diverse lagförarbeten, vari de ifrågavarande begreppen har behandlats mera ingående. Denna tolkningsverksamhet brukar betecknas ”subjektiv tolkning”,⁸¹ och går helt enkelt ut på att komplettera det språkliga innehållet i en lagbestämmelse för att kunna precisera dess närmare innebörd.⁸² Förarbetsuttalandena utgör s.a.s. ”tolkningsdata”.⁸³
- E. I syfte att ytterligare precisera innebörden har ledning även hämtats från rättspraxis, det vill säga hur begreppen har bedömts i avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen.⁸⁴ I denna rättsfallstolkning⁸⁵ har avstamp tagits i Bert Lerbergs föreslagna trestegsmodell, vilken innefattar:
1. fastställelsen av det individuella avgörandets innehåll,
 2. generaliseringen: från konkret rättsfall till generell norm, och
 3. inpassningen av rättssatsen i dess rättsliga kontext.⁸⁶
- F. I rekonstruktionsarbetets sista steg har ledning även hämtats från ”övriga källor”, det vill säga sådana som traditionellt inte får beaktas enligt rättsdogmatiken. Syftet har i detta sammanhang varit att bredda källunderlaget för att därmed möjliggöra en mer nyanserad analys utifrån skilda perspektiv. Exempelvis är det ju inte säkert att de verkningar som regeringen har avsett med den särskilda avgiften också är desamma som sedermera har uppenbarats i

⁸⁰ Jfr Lehrberg (2025) s. 142 ff.

⁸¹ Beteckningen är dock inte invändningsfri, se bl.a. Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020) s. 472 ff.

⁸² Se Kulin-Olsson (2011) s. 77 f. Ibland är situationen till och med sådan att regeringen avsiktligt utformar lagbestämmelser med ett sådant behov, jfr Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020) s. 358 f.

⁸³ Se Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020) s. 358.

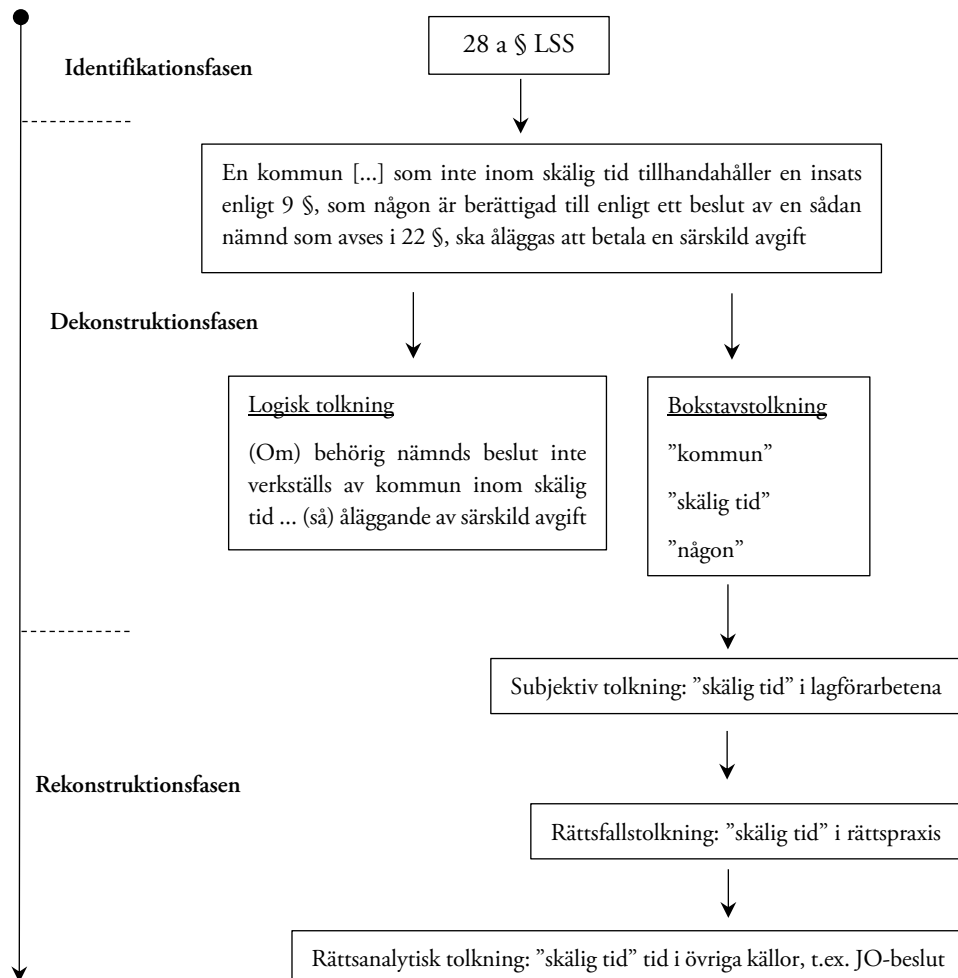
⁸⁴ Jfr 28 c § LSS och 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁸⁵ I viss utsträckning har det upplysningsvis även hämtats ledning från hur prejudikaten har uppfattats och bedömts i tidigare verk, t.ex. i juridiska tidskrifter. Givetvis har detta gjorts med reservation för potentiella felaktigheter i rättsfallens referering.

⁸⁶ Se Lehrberg (2025) s. 178–201.

praktiken, exempelvis genom JO:s tillsynsverksamhet.⁸⁷ Därför har det undersökts bl.a. hur begreppet skälig tid har bedömts i juridisk litteratur och juridiska tidskrifter samt i relevanta JO-beslut.

Sammantaget kan arbetsmetoden illustreras enligt följande:⁸⁸



Figur 3 – Förenklad illustration över den använda arbetsmetoden

Arbetsordningen illustreras vertikalt, där pilarnas riktning indikerar arbetsmetodens olika faser.

Klammrarna till vänster indikerar brytpunkterna mellan de olika faserna.

1.7.3 Något om den empiriska metoden

Att tala om "den" empiriska metoden kan verka lockande eftersom en sådan tillvägagång erbjuder en till synes enkel lösning på ett annars svårlöst problem: nämligen att definiera vad som avses med en empirisk metod. Lösningen är dock inte

⁸⁷ Givetvis har det tagits höjd för att källvärdet hos dessa källor är lägre än bland lagtext, lagförarbeten och rättspraxis.

⁸⁸ Se figur 3.

särskilt fruktbar och inte minst med hänsyn till att diverse empiriska metoder förekommer bland flera och vitt skilda vetenskapliga discipliner.⁸⁹

För rättsvetenskapens del kan det dessutom verka rent av främmande att tala om empiriska inslag i juridiska arbeten, vilket kan tänkas bero på flera orsaker. En möjlig förklaring är den positivistiska rättskultur som präglar den moderna rättsvetenskapen, vilken inte tillåter mycket annat än diverse former av positivrättsliga analyser. En annan möjlig förklaring är föreställningen om att rättsvetenskapen är begränsad både till material och metod. För att insortera sig inom den positivrättsliga sfären anses det därför viktigt att strikt hänsyn tas uteslutande till det rättskällematerial som rättsdogmatiken tillåter. Att på detta sätt förkasta empirins potentiella värde med hänvisning till gamla vanor är dock inte till gagn för rättsvetenskapens utveckling, varför det i görligaste mån bör undvikas.⁹⁰

Tvärtom vad som nyss sagts menar Claes Sandgren snarare att rättsvetenskapen i flera avseenden kan gynnas av empiriska ansatser. Enligt honom kan det empiriska syftet bl.a. vara att peka på relevansen hos ett visst problem. Likaså kan syftet vara att undersöka rättsregler i ljuset av en viss teori, värdering eller ett visst perspektiv.⁹¹

Att använda ett empiriskt underlag inom ramen för ett rättsvetenskapligt arbete bör därför utgå från syftet bakom användningen. Inom vissa rättsområden såsom miljörätten, socialrätten och socialförsäkringsrätten är detta en enklare uppgift, då syftet ligger närmare till hands och därmed är mer identifierbart. För vissa andra rättsområden är den empiriska syftesbestämningen inte lika självklar, varför det för dessa ibland kan vara tillräckligt med en traditionell rättsdogmatisk undersökning.⁹²

Vilken metod som ska användas för den empiriska ansatsen bör alltså dikteras av syftet med densamma. Arbetet bör därför styras av den uppställda problemformuleringen och arbetets inriktning i övrigt. Det centrala är dock medvetenheten om de gjorda valen och vad de innebär för arbetet.

1.7.4 Hur metoden har använts i den empiriska delen

Den empiriska metoden som används i denna uppsats har utformats mot bakgrund av de överväganden som redovisats för i avsnittet ovan.⁹³ Eftersom syftet med uppsatsen inte endast är att fastställa vad som är gällande rätt avseende den särskilda avgiften, utan att även fastställa hur avgiften har tillämpats i praktiken har en traditionell rättsdogmatisk undersökning inte ansetts tillräcklig. Detta eftersom en sådan undersökning endast förmår besvara vilka verkningar som

⁸⁹ Exempelvis inom socialantropologin används kvalitativa metoder närmast uteslutande. Motsatsvis används inom statistiken många gånger en kvantitativ metod.

⁹⁰ Jfr Sandgren (1995a) s. 729 f. och 735.

⁹¹ Se Sandgren (1995a) s. 736 ff.

⁹² Se Sandgren (1995a) s. 731 f.; Sandgren (1995b) s. 1035 ff.

⁹³ Se avsnitt 1.7.3.

regeringen och HFD har avsett med avgiften, men inte vilka verkningar som faktiskt har utmynnats i praktiken. För att fastställa det senare behöver avgiften snarare studeras ”nedanifrån”, det vill säga hur den har tillämpats i underrättspraxis. För övrigt är det även på denna plats, i förvaltningsrätterna, som den avgörande delen av medborgares reella rättigheter och skyldigheter faktiskt tar sig till uttryck.⁹⁴

1.7.4.1 Urval av underrättsavgöranden

Urvalet av de underrättsavgöranden som används i rättsfallsstudien har gjorts på följande sätt:

- A. Inledningsvis identifierades vissa kännetecknande termer för måltypen särskild avgift enligt LSS. Denna identifikationsfas utgick från min praktiska erfarenhet av att arbeta med dessa mål på Förvaltningsrätten i Malmö. Syftet med identifikationsfasen var att kunna framställa vissa sökord, för att på så sätt kunna hämta in relevanta avgöranden. Följande sökord valdes ut:
 - Mål om särskild avgift
 - LSS
 - 28 a §
- B. Dessa sökord användes sedan i JUNO:s rättsfallsdatabas. Den första sökningen (utan sökfilter) resulterade i 2 098 avgöranden. För att avgränsa det totala resultatet gjordes en första filtrering genom att enbart avgöranden från förvaltningsrätterna togs med. Filtringen reducerade det totala resultatet till 1 981 avgöranden. Därefter applicerades ytterligare sökfilter på så sätt att endast avgöranden från Förvaltningsrätten i Göteborg togs med.⁹⁵ Det totala sökresultatet bestod då av 290 avgöranden. Som ovan har beskrivits var dock ambitionen att cirka 100 avgöranden skulle undersökas, varför ytterligare filtrering var nödvändig. Den sista filtreringen gjordes med hjälp av rullistan i databasens sökfunktion, som specificerar hur många avgöranden som meddelats per år. Därmed kunde jag addera antalet avgöranden för varje år och på så sätt få fram ett sökresultat om totalt 102 avgöranden. Den slutliga tidsperioden blev följaktligen den 1 januari 2021–31 december 2025.
- C. Avslutningsvis nedtecknades målnumren för samtliga 102 avgöranden. För att därefter få tillgång till varje enskilt avgörande användes JP-

⁹⁴ Se Sandgren (1995a) s. 743.

⁹⁵ Se avsnitt 1.5.2.

infonets databas ”JP Rättsfallsnet – LSS”, vari söktes på de individuella målnumren.⁹⁶

1.7.4.2 Den analytiska tillvägagången

Arbetsmetoden i rättsfallsstudien är indelad i två olika spår, vilket är en följd av att avgörandena studeras både ur ett kvantitativt och ett kvalitativt hänseende. Den kvantitativa inriktningen består av att undersöka det (o)skäliga dröjsmålet, vars resultat presenteras i tid: hur långt har det genomsnittliga dröjsmålet varit? För denna del krävs följaktligen ett kvantitativt angreppssätt. Den kvalitativa inriktningen består i stället av att undersöka vilka omständigheter som har beaktats av domstolen då det (o)skäliga dröjsmålet har bedömts. För denna del krävs följaktligen ett kvalitativt angreppssätt.⁹⁷ Att kombinera två olika angreppssätt på detta sätt är ofta en fruktbar tillvägagång för ett rättsvetenskapligt arbete, och inte minst för en juridisk effektanalys. Den största nyttan ligger då i att de olika angreppssätten kompletterar varandra genom att belysa sådana aspekter som den andra inriktningen inte förmår undersöka.⁹⁸

För den här uppsatsen innebär det att den kvantitativa metoden används för att undersöka vissa egenskaper hos enskilda variabler, vars resultat presenteras i form av data. Till exempel: hur långt var det genomsnittliga (o)skäliga dröjsmålet under 2021? Den kvantitativa metoden kan dessutom undersöka sambandet mellan olika variabelers värden, till exempel om det (o)skäliga dröjsmålet skiljer sig åt mellan de olika insatserna och mellan de olika åren.⁹⁹

För uppsatsen innebär det vidare att den kvalitativa metoden används för att undersöka vissa tankestrukturer. Mer konkret handlar det om att fastställa vilken eller vilka omständigheter som domstolen har tagit fasta på vid bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet. Undersökningen är alltså inriktad på förekomsten av en viss företeelse, varför en sedvanlig genomläsning av texten (avgörandena) inte är tillräcklig. Läsningen bör i stället utgå från vissa på förhand ställda frågor som syftar till att inrama det avsedda analysobjektet. På så sätt möjliggörs nämligen en teoretiskt informerad läsning, snarare än en generell sådan.¹⁰⁰

Användningen av både den kvantitativa och den kvalitativa metoden har tagit utgångspunkt i Peter Esaiassons skildring av dessa metoder.¹⁰¹ Mot bakgrund av att hans skildringar huvudsakligen dock är framtagna för den samhällsvetenskapliga forskningen har vissa justeringar varit nödvändiga för att inpassa de i ett

⁹⁶ Anledningen att JP-infonet har använts i stället för JUNO är att studenter på juristprogrammet vid Lunds universitet inte har direktåtkomst till underrättsavgöranden i JUNO. Jag beviljades dock en tillfällig licens av JP-infonet vilken gav mig full åtkomst till de utvalda avgörandena, vilket jag är oerhört tacksam för.

⁹⁷ Se avsnitt 1.3.

⁹⁸ Jfr Sandgren (1995b) s. 1045 f.

⁹⁹ Jfr Esaiasson m.fl. (2024) s. 151 ff.

¹⁰⁰ Jfr Esaiasson m.fl. (2024) s. 309 ff.

¹⁰¹ Se Esaiasson m.fl. (2024).

rättsvetenskapligt perspektiv.¹⁰² I det följande redogörs för hur arbetet med dessa metoder har gått till, först den kvantitativa och sedan den kvalitativa.

1.7.4.2.1 Statistisk analys (kvantitativ metod)

- A. Inledningsvis lästes samtliga 102 avgöranden. Syftet med denna första genomläsning var att gradera hur ”renodlade” målen var. Vid genomläsningen uppmärksammades bl.a. att IVO:s ansökningar i vissa mål hade avslagits till följd av att kommunen inte hade delgetts inom föreskriven tid. Likaså uppmärksammades det att ansökningarna i vissa mål grundades på s.k. förhandsbesked. I andra mål grundades ansökningarna på att kommunerna hade dröjt oskäligt länge med att återuppta verkställigheten efter att det skett ett avbrott i densamma. Då dessa mål inte ansågs vara tillräckligt renodlade i förhållande till uppsatsens inriktning sorterades de följaktligen bort. Återstoden av mål uppgick därefter till 83 avgöranden.
- B. Efter den första genomläsningen kategoriserades samtliga 83 avgöranden i enlighet med vilket år de hade meddelats: 2021, 2022, 2023, 2024 och 2025.
- C. Därefter framställdes ytterligare kategorier för de särskilda insatserna i LSS, vilka insorterades som underkategorier enligt följande schema:
 - 2021
 - Insats 1, 2, 3, 4, o.s.v.
 - 2022
 - Insats 1, 2, 3, 4, o.s.v.
- D. Till sist lästes samtliga avgöranden med fokus på domstolens konstate-
randen avseende både de skäliga och de oskäliga dröjsmålen. Dröjsmå-
lens längd (antal dagar) nedtecknades för att därefter adderas med övriga
dröjsmål i samma underkategori och divideras med antalet avgöranden
i kategorin. Resultaten från ekvationerna blev följaktligen ett antal
centralmått (genomsnittlig varaktighet) för både det skäliga och det
oskäliga dröjsmålet: per insats/år och per samtliga insatser/år.

1.7.4.2.2 Kvalitativ textanalys (kvalitativ metod)

- A. Inledningsvis lästes samtliga 83 avgörande på sedvanligt sätt, det vill säga utan något särskilt fokus och utan att några arbetsfrågor hade ställts till materialet.

¹⁰² Detta gäller särskilt för den kvalitativa metoden.

B. Därefter utformades en övergripande arbetsfråga till materialet:

- Har domstolen instämt i IVO:s bedömning angående vilka omständigheter som varit relevanta för det (o)skäligen dröjsmålets bedömning?

C. Avgörandena lästes sedan igenom ytterligare en gång, fast då med ledning av den ställda arbetsfrågan. De avgöranden då domstolen anslöt sig till IVO:s bedömning sorterades in i en första kategori. Likaså sorterades de avgöranden vari domstolen gjort en annan bedömning in i en andra kategori.

D. Efter den första indelningen utformades ytterligare två arbetsfrågor, nämligen:

- I instämmandefallen: vilken eller vilka omständigheter har beaktats vid det (o)skäligen dröjsmålets bedömning?
- I resterande fall: vad har domstolen bedömt annorlunda?

E. I det sista steget lästes samtliga avgöranden i vardera kategorin återigen, då med ledning av respektive kategoris arbetsfråga. De omständigheter som hade beaktats nedtecknades och sorterades därefter in i grupper utifrån tillhörighet. Bland de resterande fallen nedtecknades även vad som föranlett att domstolen gjort en annan bedömning.

1.7.4.3 Etiska överväganden

Mål enligt LSS är ofta av sådan karaktär att de innehåller integritetskänsliga uppgifter angående enskilda rättssubjekt. Partskonstellationen ser förvisso annorlunda ut i mål om särskild avgift, då det är IVO som intar ställning som sökande och kommunerna som motpart. Den insatsberättigade är alltså inte part i målen. Trots detta framgår ofta integritetskänsliga uppgifter rörande de insatsberättigade, då IVO:s ansökningar grundar sig på kommunernas dröjsmål i förhållande till de underliggande insatsbesluten. Därför kan det till exempel framgå uppgifter om den enskildes levnadsförhållanden, funktionsnedsättningar och hjälpbehov.¹⁰³ Detta är sådana uppgifter som endast bör kommuniceras genom offentliga handlingar i den mån det är alldeles nödvändigt, främst med hänsyn till den personliga integritetsfären hos varje enskild individ.

Ett första steg i detta arbete görs redan av domstolarna, då de i sina avgöranden är restriktiva med att ta med sådan information som inte är alldeles avgörande för deras bedömningar. För att ytterligare värna om denna trygghet och respekt är uppsatsen skriven med en strävan om att i möjligaste mån sälla bort sådan integritetskänslig information som inte är alldeles nödvändig. Det innebär bl.a.

¹⁰³ Baserat på min egen erfarenhet av att handlägga dessa mål på Förvaltningsrätten i Malmö.

att inga insatsberättigade personer omnämns vid namn, utan snarare vid anonymiserade förkortningar såsom ”NN”. Likaså innebär det att de studerade avgörandenas målnummer inte framgår direkt i den löpande texten.¹⁰⁴

1.8 Den fortsatta framställningen

Denna uppsats är disponerad utifrån sex kapitel. I det andra kapitlet görs en kartläggning av rättighetsskyddet i LSS. För detta ändamål identifieras inledningsvis vissa kriterier som i regel kännetecknar en rättighetskonstruktion. Dessa bedömningskriterier omvandlas därefter till konkreta frågeställningar, som i sin tur insorteras i en schematisk uppställning bestående av sju frågor. Det fortsatta kapitlet består av att varje bedömningskriterium förhålls till relevanta delar i LSS. Avsikten med detta kapitel är att ”lyfta blicken” för att på så sätt kunna framhäva lagens tilltänkta rättighetskonstruktion. Mot denna bakgrund bygger kapitlet på en blandning av uttalanden från lagförarbeten, rättspraxis och juridisk litteratur. Kapitlet avslutas genom att uppsatsens första delfråga besvaras: hur stark är egentligen rättighetskonstruktionen i LSS?

Kapitel tre bygger vidare på det föregående kapitlet på så sätt att ett av bedömningskriterierna bryts ut: nämligen den särskilda avgiften. I detta kapitel behandlas inledningsvis frågan om när gynnande insatsbeslut de jure ska verkställas. I denna del hämtas huvudsaklig ledning från lagförarbeten men även från beslut fattade av Riksdagens ombudsmän, JO. Därefter undersöks vad som sker när sådana insatsbeslut, trots allt, inte har verkställts i tid. Som redan har framgått är det i dessa situationer den särskilda avgiften blir aktuell. Resterande del av kapitlet tillägnas därför att närmare analysera den särskilda avgiften och dess olika beståndsdelar. För detta ändamål används huvudsakligen rättspraxis men också lagförarbeten. Kapitlet avslutas genom att uppsatsens andra delfråga besvaras: när ska insatsbeslut egentligen verkställas och vad är avsikten med den särskilda avgiften?

I kapitel fyra skiftar fokus från hur den särskilda avgiften är ”tänkt” att fungera till att i stället fokusera på hur avgiften ”faktiskt” fungerar i den praktiska rättstillämpningen. Kapitlet bygger så gott som uteslutande på resultatet från den empiriska undersökningen: rättsfallsstudien. Inledningsvis presenteras och analyseras resultatet från den kvantitativa undersökningen. Därefter presenteras och analyseras resultatet från den kvalitativa undersökningen. Avsikten med detta kapitel är att presentera ett underlag, gentemot vilket slutsatserna från både det andra och tredje kapitlet kan relateras och problematiseras. Kapitlet avslutas genom att uppsatsens tredje delfråga besvaras: hur har den särskilda avgiften tillämpats och bedömts i praktiken?

Det femte kapitlet utgör uppsatsens samlade analyskapitel. Här presenteras således ingen ny information, utan samtliga resonemang bygger vidare på sådan information som redan har presenterats i föregående kapitel. Trots detta ska kapitlet

¹⁰⁴ Dessa finns i stället att tillgå i rättsfallsförteckningen.

inte förstås som en renodlad sammanfattning, eftersom det förs vissa fördjupade resonemang som inte nödvändigtvis framgår i de löpande kapitelanalyserna. Avsikten med kapitlet är att besvara uppsatsens huvudsakliga frågeställning, nämligen: föreligger det en diskrepans mellan den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning, och vilka blir i så fall effekterna för de berörda aktörerna?¹⁰⁵

Uppsatsen avrundas genom kapitel sex. I detta kapitel återknyts till uppsatsens underliggande problemformulering, det vill säga vad som i inledningsavsnittet sägs om det kommunala lag- och domstolstrotset. Hur blev det egentligen med det kommunala trotset, har den särskilda avgiften fått önskad effekt och kan problemet nu sägas vara löst? Dessa funderingar sammanfattas alldeles kort i vad som närmast kan beskrivas vara en allmän reflektion kring framtiden.

¹⁰⁵ Se avsnitt 1.3. Inom ramen för denna uppsats avses med de berörda aktörerna: kommunen, staten (genom domstolarna) och den insatsberättigade.

2 Rättighetskonstruktionen i LSS

2.1 Inledning

I detta kapitel undersöks förekomsten av rättigheter i LSS. Detta görs i förhållande till en schematisk uppställning om sju frågor, vars besvarande (jakande/ne-kande) påverkar styrkan i rättighetskonstruktionen. Inledningsvis identifieras de relevanta frågorna i avsnitt 2.2 och 2.2.1. Detta görs huvudsakligen med ledning från förarbetena till LSS men även från hur frågorna har behandlats i den juridiska litteraturen. Därefter behandlas respektive fråga i tur och ordning i avsnitt 2.2.2–2.2.3 med tillhörande underavsnitt.

Bland frågorna undersöks t.ex. hur tydligt angivna de särskilda insatserna är och vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att de ska kunna beviljas. Likaså undersöks överklagbarheten hos insatsbesluten och vilka medel som finns att tillgå för att påtvinga verkställighet av gynnande insatsbeslut: den särskilda avgiften.

I det efterföljande avsnitt 2.3 undersöks förhållandet mellan LSS och SoL, dock alldeles kortfattat. I avsnitt 2.4 sammanfattas det behandlade rättighetsskyddet och analyseras i förhållande till uppsatsens första frågeställning: Hur stark är egentligen rättighetskonstruktionen i LSS?

2.2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

I inledningskapitlet har framhållits att LSS är en utpräglad rättighetslagstiftning.¹⁰⁶ Medan begreppet ”rättighet” kommer till uttryck på flera olika ställen i svenska författningar saknas dock någon egentlig legaldefinition som närmare preciserar vad som faktiskt avses med en rättighet.¹⁰⁷ Till följd av denna avsaknad kan således tänkas att begreppet rättighet kan ges olika betydelser beroende på det aktuella sammanhanget och avsändarens budskap med detsamma.

Frågan blir därmed vad regeringen avsåg när det föreslogs att LSS skulle komma att inrättas just som en rättighetslagstiftning. Något tydligt svar på den frågan ges dock varken i propositionen eller i det efterföljande utskottsbetänkandet.¹⁰⁸ Däremot diskuterades avvägningen mellan olika lagstiftningstekniker, inbegripet rättighetskonstruktionen, tämligen utförligt i propositionens bakomliggande utredningsbetänkanden, vilka presenterades av den s.k. ”1989 års

¹⁰⁶ Se avsnitt 1.2.

¹⁰⁷ Se Hollander (1995) s. 26 ff. För förekomsten av rättigheter, se bl.a. 2 kap. regeringsformen.

¹⁰⁸ Prop. 1992/93:159; bet. 1992/93:SoU19.

handikapputredning”.¹⁰⁹ De resonemang och principiella ställningstaganden som däri fördes får följaktligen tjäna som utgångspunkt för regeringens senare anföranden.

2.2.1 Rättighetskonstruktionen

I SOU 1990:19 definierar utredningen en juridisk rättighet som ett krav som erkänns av samhällets beslutande organ och som kan genomdrivas med hjälp av sådana domstolar och andra samhällsorgan, vars uppgifter är att kontrollera att ett sådant krav respekteras och efterlevs.¹¹⁰ Enligt detta synsätt kan följaktligen utläsas två grundläggande krav som måste vara för handen för att en rättighet ska kunna föreligga:

1. kravet (rättigheten) måste erkännas av samhällets beslutande organ (riksdagen), och
2. kunna utkrävas genom en behörig domstol- eller ett domstolsliknande organs försorg.

Med det första kravet, att rättigheten är erkänd, måste rimligen förstås att den författning vari rättigheten kommer till uttryck har tillkommit i laga ordning.¹¹¹ Det vill säga: en rättighet som riktar sig mot enskilda men som framgår av en lag som antingen strider mot normgivningsmakten eller inte har föregåtts av erforderlig behandling aldrig kan sägas vara en rättighet i egentlig mening.

Med det andra kravet, att rättigheten är utkrävbar, bör i sammanhanget förstås att en sökt rättighet som avslagits genom förvaltningsbeslut ska kunna underställas domstolsprövning, t.ex. vid en förvaltningsrätt. Vidare ska avslagsbeslutet kunna få en ändrad utgång genom domstolens avgörande, om förvaltningsbeslutet bedöms vara felaktigt i något avseende. Med andra ord: en förvaltningsmyndighets avslagsbeslut avseende en sökt rättighet ska kunna ersättas med ett bifallsbeslut om domstolen finner det påkallat. Vid förvaltningsbesvär brukar detta beskrivas som att förvaltningsrätten ”träder i beslutsmyndighetens ställe”.¹¹²

Med hänvisning till Sten Holmbergs doktorsavhandling¹¹³ framstår det dock som att utredningen, utöver de nyss redovisade kraven, presumerar förekomsten av ytterligare krav för att en juridisk rättighet ska kunna anses föreligga. Ett av dessa krav, beskrivs det, är en följd av den sakprövning som sker hos beslutsmyndigheten då en enskild ansöker om en rättighet. Eftersom denna sakprövning ska vara ”allsidig” och beakta samtliga relevanta omständigheter, måste krav dessutom ställas på lagbestämmelsernas utformning. Lagtexten måste alltså vara klar

¹⁰⁹ Utredningen tillsattes genom dir. 1988:53. Under åren lade utredningen fram ett flertal betänkanden men i sammanhanget avses främst SOU 1990:19 och SOU 1991:46.

¹¹⁰ Se SOU 1990:19 s. 255.

¹¹¹ Jfr 8 kap. regeringsformen och 9–11 kap. riksdagsordningen (2014:801).

¹¹² Se bl.a. Dahlgren (1994) s. 388–407. Jfr även Ragnemalm (1992) s. 89 f.

¹¹³ Se Holmberg (1988).

och precis både vad gäller rättigheten som sådan och vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att rättigheten ska kunna beviljas.¹¹⁴ I processrättsliga termer skulle det hela kunna beskrivas som att normen måste vara tydlig avseende både rättsfakta och rättsföljd.¹¹⁵ Såväl ett tredje som ett fjärde krav kan därmed tillföras utredningens rättighetsdefinition:

3. är förutsättningarna för rättighetens beviljande klart och precist angivna, och
4. är rättighetens innehåll klart och precist angivet?

Så långt torde utredningens begreppsbestämning inte föranleda några större invändningar. Tvärtom verkar definitionen, vid en jämförelse med hur dylika socialrättsliga rättighetskonstruktioner har behandlats i den juridiska litteraturen, stämma väl överens med de överväganden och resonemang som däri förts.¹¹⁶

I diskursen har det dock på sina ställen förordats att även andra aspekter bör beaktas vid analysen av en rättighetskonstruktion. I sammanhanget har bl.a. beaktats huruvida rättigheten är beroende av budgetanslag, det vill säga om den ekonomiska bärigheten är tillräcklig för rättighetens förverkligande.¹¹⁷ Likaså har det beaktats i vilken utsträckning beslutsmyndigheten står under statlig tillsyn och huruvida beslutsmyndigheten de facto kan påtvingas verkställighet av en beviljad förmån.¹¹⁸

Vid en sammanställning av de krav som redovisats ovan och som med fördel bör beaktas vid analysen av en rättighetskonstruktion, kan följande schema¹¹⁹ uppställas:¹²⁰

¹¹⁴ Jfr SOU 1990:19 s. 255.

¹¹⁵ Se Sevelin (2019) s. 135. Jfr även Ekelöf m.fl. (2016) s. 42 f.; Hardenberger (2023) s. 212 f.

¹¹⁶ Jfr bl.a. Bramstäng (1985) s. 50 f.; Bramstäng (1990) s. 46 ff.; Holmberg (1988) s. 32 f.; Westerhäll (1986) s. 628; Eek (1954) s. 78 ff.

¹¹⁷ Jfr Bramstäng (1985) s. 52.

¹¹⁸ Jfr Bramstäng (1990) s. 49 f.; Holmberg (1985) s. 70.

¹¹⁹ Se Hollander (1995) s. 35.

¹²⁰ Se figur 4 på nästa sida.

1. Är rättigheten erkänd av samhällets beslutande organ?
2. Är rättigheten avhängig eventuellt budgetanslag?
3. Är förutsättningarna för rättighetens beviljande klart och precist angivna?
4. Är rättighetens innehåll klart och precist angivet?
5. Kan rättigheten utkrävas genom behörig domstol eller domstolsliknande organ?
6. Står beslutande myndighet under statlig tillsyn?
7. Kan rättighetens verkställighet de facto påtvingas?

Figur 4 – Schema för bedömningen av rättighetsvärdet i LSS (rättighetskatalog)
Schemat ställer relevanta frågor som ur ett rättighetsperspektiv inverkar på lagens rättighetsvärde, beroende på om frågorna besvaras jakande eller nekande. Frågorna är kronologiskt indelade och kan med fördel läsas i ordning.

2.2.2 Styrkan i rättighetskonstruktionen

Med begreppet rättighet avses här i första hand förmåner, vilket för LSS innebär de särskilda insatser som uppräknas i lagen.¹²¹ Anledningen att avstamp tas i insatserna och inte på annat ställe är att dessa utgör grunden för hela LSS-verksamheten. Insatserna är s.a.s. det substantiella innehållet i lagen, vartill övriga rättighetsaspekter anknyter, bl.a. om besluts överklagbarhet och sanktionsmöjligheterna vid utebliven verkställighet. Vad som står i fokus är således att granska rättigheternas utformning, både vad gäller förutsättningarna för beviljande och insatsernas innehåll som sådant. Som redan har sagts måste lagtextens utformning i dessa avseenden vara både klar och precis.¹²²

2.2.2.1 Insatsernas förutsättningar och innehåll

En första förutsättning som behöver vara för handen för att en insats enligt LSS ska kunna beviljas är att den enskilde tillhör lagens personkrets.¹²³

7 § LSS

”Personer som anges i 1 § har rätt till ...”

¹²¹ Se avsnitt 1.2.

¹²² Se avsnitt 2.2.1.

¹²³ Se avsnitt 1.2.

Utöver att tillhöra personkretsen behöver den enskilde dessutom vara i behov av det stöd och den service som den särskilda insatsen är ämnad att tillgodose.

7 § LSS

”... om de behöver sådan hjälp i sin livsföring ...”

Vidare ska den enskildes behov inte tillgodoses på annat sätt. Denna formulering: att behovet inte tillgodoses till skillnad från att behovet inte ”kan” tillgodoses,¹²⁴ markerar att en bedömning av den enskildes faktiska och aktuella levnadsförhållanden måste göras. Formuleringen medför även att ett behov som vid prövningstillfället enbart tillgodoses till viss del inte utgör ett hinder för att rätt till insatsen ändå kan föreligga.¹²⁵ Insatsen lämnas då för att täcka det återstående behovet.

7 § LSS

”... och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt ...”

En sista förutsättning för att en insats ska kunna beviljas är att den enskilde begär det. Denna förutsättning torde sällan vålla några större bekymmer, eftersom den enskilde genom att ansöka om insatsen samtidigt ger uttryck för sin önskan. Det kan dock tänkas att personen ändrar sig i efterhand. I sådana situationer får insatsen inte beviljas och om den redan har beviljats ska verkställigheten avbrytas. Att insatser inte får beviljas eller ges mot någons vilja är en följd av att LSS-verksamheten bygger på frivilligt deltagande och att lagen saknar tvångsbestämmelser.¹²⁶

8 § LSS

”Insatser enligt denna lag ska ges den enskilde endast om han eller hon begär det ...”

Angående förutsättningarna för att beviljas insatser enligt LSS kan följaktligen konstateras att lagen består av ett antal egentliga rekvisit (rättsfakta) och ett begränsande behovsrekvisit. I anslutning till tidigare lagstiftning på socialvårdens område har dylika konstruktioner ansetts åtråvärda, främst då de bidrar med stabilitet åt rättighetens förverkligande.¹²⁷ Eftersom rättsföljden (insatsen) inte uteslutande är avhängig det aktuella behovet, som bl.a. är fallet då insatser beviljas enligt SoL, ges beslutsmyndigheten ett mindre skönsmässigt utrymme att i sin bedömning fästa avsevärd vikt vid insatsens behövlighet och ändamålsenlighet.

¹²⁴ Jfr bl.a. 12 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400), vari ”kan-konstruktionen” används.

¹²⁵ Se prop. 1992/93:159 s. 172.

¹²⁶ Jfr prop. 1992/93:159 s. 96 ff. och 173.

¹²⁷ Jfr Bramstäng (1990) s. 44 f.

Är samtliga nyss redovisade förutsättningar uppfyllda är kommunen därmed skyldig att bevilja och tillhandahålla insatsen. Det hela kan beskrivas som att rätten till insatsen presumerar förekomsten av vissa förutsättningar, varför insatsen s.a.s. blir förutsättningarnas rättsföljd.¹²⁸

Vidare framgår direkt av lagtexten vilka insatserna är genom att dessa uppräknas i punktform, till exempel:

9 § 3 LSS

”ledsagarservice”

9 § 5 LSS

”avlösarservice i hemmet”

Denna teknik, att direkt och precist ange vad den enskilde är berättigad till såvida vissa premisser är uppfyllda, har ansetts fördelaktig för en rättighetskonstruktion. Inte minst beror detta på att en rättighet som kommer till uttryck genom en exakt formulerad bestämmelse anses starkare än om densamma i stället kommer till uttryck genom en vag sådan.¹²⁹ Likaså har en konstruktion vari anges exakt vad den enskilde är berättigad till ansetts berika rättigheten med en mer kärnfull substans.¹³⁰ För egen del vill jag mena på att tekniken dessutom torde medföra en ökad förutsägbarhet för den enskilde, då insatsens utformning inte är helt överlämnad åt beslutsmyndigheten.¹³¹

2.2.2.2 Verksamhetens mål

En annan fråga som har betydelse för rättighetskonstruktionen, om än indirekt, är vilket eller vilka mål som insatserna syftar till att tjäna. I denna del framgår direkt av lagtexten att all LSS-verksamhet ska främja jämlikhet och full delaktighet i samhällslivet för den berörda personkretsen, och att målet är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra.¹³² Medan bestämmelsen i allra högsta grad antar ett översiktligt perspektiv på verksamheten ger den dock uttryck för vissa bärande principer som är tänkta att styra LSS-verksamheten i sin helhet.

Å ena sidan är bestämmelsen medvetet utformad på ett sätt som är tänkt att ge uttryck för de bärande principerna inom den svenska funktionshinderpolitiken, nämligen tillgänglighet, inflytande, delaktighet, självbestämmande, helhetssyn och kontinuitet.¹³³ Å andra sidan ges uttryck för att bestämmelsen bygger på den

¹²⁸ Jfr Hollander (1995) s. 36.

¹²⁹ Jfr Hollander (1995) s. 38.

¹³⁰ Jfr Bramstång (1990) s. 45. Bramstång resonerar förvisso kring de särskilda omsorgerna som kunde beviljas enligt omsorgslagen. Hans anföranden torde dock ha bärighet även vad gäller insatser enligt LSS, då LSS har utformats med omsorgslagen som förebild. Om detta senare, se bl.a. prop. 1992/93:159 s. 49; SOU 1991:46 s. 466 f.

¹³¹ Även om beslutsmyndigheten visserligen svarar för insatsernas närmare utformning vad gäller personal, plats och omfattning ligger förutsägbarheten i att insatserna utgör de yttre ramarna för vad den enskilde kan och inte kan beviljas.

¹³² Se 5 § LSS.

¹³³ Se prop. 1992/93:159 s. 171. Jfr även SOU 1990:19 s. 77 f.; SOU 1991:46 s. 27 f.; SOU 1982:46.

grundläggande etiska principen om människors lika värde, som även återfinns i SoL.¹³⁴

En central aspekt av de bärande principerna är den enskildes inflytande på sin egen situation, vilket i förarbetena beskrevs enligt följande:

Behov och önskemål om stöd och service varierar från person till person och i livets olika skeden. Insatserna bör därför utformas så att de svarar mot den enskildes aktuella situation. Den enskilde skall ha ett direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen och i genomförandet av den.¹³⁵

Mot bakgrund av denna ambition framgår direkt i lagtexten att den insatsberättigade är garanterad inflytande i vissa avseenden. Bland annat har den enskilde i anslutning till att en insats beviljas rätt att medverka vid upprättandet av en individuell plan. Genom planen ska den enskilde få möjlighet att inverka på de planerade insatserna och i genomförandet av dessa. Den individuella planen är alltså central för den enskildes inflytande, och skulle en sådan inte upprättas i nära anslutning till beslutstillfället har den enskilde rätt att begära att så sker vid ett senare tillfälle.¹³⁶

2.2.3 Kringliggande rättighetsbestämmelser

Utöver rättigheterna (insatserna) som sådana bör, som har framgått ovan, rättighetskonstruktionen bedömas även utifrån andra aspekter. Vad som avses är sålunda att granska de kringliggande bestämmelserna och principerna som gemensamt bidrar till styrkan i rättighetskonstruktionen som helhet. I enlighet med det uppställda schemat riktas därför fokus i denna del på: ekonomisk avhängighet, överklagbarhet, statlig tillsyn och verkställighetstvång.¹³⁷

2.2.3.1 Insatsernas beroende av budgetanslag

En alldeles central fråga som diskuterades vid LSS-reformen var hur mycket de presenterade förslagen skulle kosta och hur eventuella merkostnader skulle finansieras. I denna del föreslog regeringen att den s.k. finansieringsprincipen skulle tillämpas.¹³⁸

Denna princip innebär att kommuner inte ska ges nya uppgifter av statsmakten utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. Om statsmakten trots allt vill ålägga kommunerna nya uppgifter eller för den delen ändra ambitionsnivån i redan befintliga uppgifter, bör det samtidigt anvisas hur de kostnadskrävande förändringarna ska finansieras. Detta kan bland annat ske genom att kraven som ställs på kommunerna sänks för vissa

¹³⁴ Se Clevesköld, lagkommentar till 5 § LSS (Karnov).

¹³⁵ Prop. 1992/93:159 s. 50.

¹³⁶ Se 10 § LSS; Clevesköld, lagkommentar till 10 § LSS (Karnov).

¹³⁷ Se figur 4.

¹³⁸ Se prop. 1992/93:159 s. 158 ff.

områden, vilket medför en kostnadsbesparing. Likaså kan det ske genom att kommuner beviljas ökade statsbidrag.¹³⁹

Vad gäller reformförslagen på LSS-området föreslogs följaktligen att finansieringen skulle ske genom reglering, det vill säga ökade statsbidrag, gentemot kommunerna i enlighet med den föreslagna principen.¹⁴⁰

I den juridiska litteraturen har frågan om sociala rättigheters potentiella beroende av budgetanslag konkretiserats till att egentligen vara en fråga om kommunerna ”kan avslå en ansökan med hänvisning till resursbrist”?¹⁴¹ Något sådant utrymme finns dock inte enligt LSS, varför kommuner inte uteslutande kan avslå ansökningar med hänvisning till bristande ekonomiska resurser.¹⁴²

2.2.3.2 Insatsbesluts överklagbarhet

Ett beslut av en socialnämnd eller av IVO är överklagbart såvida det avser vissa förhållanden som uppräknas i lagen. Det kan bland annat handla om återbetalningsbeslut, utbetalningsbeslut, beslut om förhandsbesked eller tillståndsbeslut.¹⁴³ Ur ett rättighetshänseende är det dock insatsbesluten som är av främsta intresse.

Ett beslut om insats som har gått den enskilde emot kan överklagas genom förvaltningsbesvär.¹⁴⁴ Det vill säga: om en persons ansökan har avslagits eller beviljats i mindre omfattning än vad ansökan avser, kan beslutet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, varvid förvaltningsrätt utgör första instans.¹⁴⁵

Vad gäller överklagbarheten uttalades i förarbetena att domstolens uppgift vid överklagade insatsbeslut är att bedöma huruvida den enskilde har rätt till den nekade insatsen. Vidare förklarades att det i normalfallet dock inte borde finnas anledning för domstolen att gå närmare in på utformningen av den ifrågavarande insatsen.¹⁴⁶ Vid ett ändrat avgörande, det vill säga när domstolen bifaller överklagandet, anfördes att prövningen följaktligen borde begränsas till att avse rena förutsättningsfrågor, t.ex. om personen tillhör personkretsen eller om erforderligt behov föreligger. Däremot borde prövningen inte innefatta ställningstaganden rörande insatsens närmare utformning. Detta synsätt har sedermera bekräftats i rättspraxis, vari bl.a. har uttalats följande:

¹³⁹ Se prop. 1991/92:150 del II s. 24; bet. 1991/92:FiU29 s. 20 f. och 26 f.; rskr. 1991/92:345. För de bakomliggande övervägandena, se SOU 1991:98.

¹⁴⁰ Se prop. 1992/93:159 s. 161.

¹⁴¹ Hollander (1995) s. 39.

¹⁴² Se Hollander (1995) s. 39.

¹⁴³ Se 27 § LSS.

¹⁴⁴ ”Förvaltningsbesvär” kallas numera för ”förvaltningsrättsligt överklagande”. Den äldre benämningen används dock eftersom den är bättre lämpad ur idiomatiskt hänseende.

¹⁴⁵ Se bl.a. Lundgren och Sunesson (2026) s. 701.

¹⁴⁶ Se prop. 1992/93:159 s. 189 f.

Ett ställningstagande till detaljerna vad gäller utformningen av en viss insats torde oftast vara att betrakta som beslut om verkställighetsåtgärder. Rena verkställighetsbeslut anses inte vara överklagbara.¹⁴⁷

Två andra situationer som uppmärksammades i förarbetena var: a) då den enskilde visserligen har blivit beviljad en insats men menar på att insatsens utformning inte tillgodoser hans eller hennes behov i tillräcklig utsträckning, och b) då en redan beviljad insats har ändrats och den enskilde menar på att ändringen medför att hans eller hennes behov inte längre tillgodoses. Med hänvisning till vad som tidigare hade gällt enligt OL anfördes i denna del att sådana beslut torde utgöra överklagbara beslut för den enskilde, även om de förvisso rörde insatsernas utformning.¹⁴⁸ I sammanhanget förtydligades dock att domstolens prövning även i dessa fall borde begränsas till frågan om den enskilde genom insatsen tillförsäkras goda levnadsvillkor, en uppfattning som sedermera har bekräftats i rättspraxis.¹⁴⁹

Medan insatsbesluts överklagbarhet visserligen är en väsentlig aspekt av rättighetskonstruktionens styrka, ska betydelsen dock inte tas ur proportion. Överklagbarheten utgör nämligen endast ett medel, eller snarare en ”garanti”, för befrämjandet av rättssäkerheten.¹⁵⁰ Att ett beslut är överklagbart innebär dock inte en utfästelse om att ett visst utfall dessutom är garanterat. Även i situationer då en förvaltningsrätt bedömer att ett beslut är felaktigt och i stället menar att en viss person ska beviljas sin sökta insats, ligger den egentliga ”styrkan” i hur domstolen väljer att utforma sitt avgörande. I civilprocessuella termer görs i detta sammanhang en åtskillnad mellan så kallade fastställelsedomar och fullgörelsedomar.¹⁵¹ Trots att dessa begrepp inte förekommer i samma utsträckning i förvaltningsprocessen torde följande kunna sägas. Mot bakgrund av uttalandena från rättspraxis om inriktningen på domstolarnas prövning vid överklagade insatsbeslut ligger det närmast till hands att förvaltningsrättsliga avgöranden i dessa situationer utformas som fastställelsedomar. Det vill säga att domstolen konstaterar att den enskilde har rätt till en viss insats alternativt att utformningen av en viss insats inte i tillräcklig utsträckning tillförsäkrar den enskilde goda levnadsvillkor. Fastställelsedomars icke-förpliktande utformningar utgör dock en brist i

¹⁴⁷ Se RÅ 2007 ref. 62 I. Jfr även Ragnemalm (1970) s. 582; RÅ 1998 ref. 40.

¹⁴⁸ Se prop. 1992/93:159 s. 189 f.

¹⁴⁹ Se bl.a. RÅ 2007 ref. 62 I–II; RÅ 2010 ref. 91; HFD 2011 ref. 48; Högsta förvaltningsdomstolens avgörande 2011-06-16 i mål nr 5963-10.

¹⁵⁰ Jfr bl.a. Strömberg (1989) s. 163 f. och 175; Bohlin och Warnling-Nerep (2007) s. 382 ff.; Kjønsstad (1993) s. 50 f.

¹⁵¹ Innebörd och distinktion behandlas inte närmare här. För vidare läsning, se bl.a. Olivecrona (1943) s. 30–56; Ekelöf, Edelstam och Pauli (2015) s. 118–134; Olivecrona (1960) s. 169 f. och 174 f.; Westberg (2013) s. 204 ff. För nordiska motsvarigheter, se bl.a. Gomard och Kistrup (2007) s. 401 ff.; Eckhoff (1945) s. 67 ff.

verkställighetshänseende, eftersom beslutsmyndigheterna inte förpliktas att vidta vissa direkta åtgärder med anledning av avgörandena.¹⁵²

2.2.3.3 Statlig tillsyn

Frågan om den statliga tillsynens ökade betydelse uppmärksammades redan i samband med socialtjänstreformen under 1970-talet. Det ansågs att den statliga tillsynen på socialvårdens område, som utövades av Socialstyrelsen och länsstyrelserna, behövde förbättras i takt med att kommunernas och landstingens uppgifter breddades och blev flera. I sammanhanget uttalades i förarbetena bl.a. följande:

En viktig bakgrund vid bedömningen av socialstyrelsens framtida uppgifter är att kommuner och landsting har fått ett större ansvar för att tillgodose sociala och medicinska vård- och servicebehov.¹⁵³

Redan dessa förändringar ställer ökade krav på riktlinjer, planering, forskning och utvecklingsarbete, upplysning och utbildning samt uppföljning av verksamheten. Även mot denna bakgrund måste socialstyrelsens framtida uppgifter bedömas.¹⁵⁴

I början av 2010-talet inrättades därför en alldeles ny myndighet, IVO, som tog över tillsynen på bl.a. LSS-verksamhetens område.¹⁵⁵ Omfördelningen av tillsynsansvaret motiverades främst av effektivitetsskäl, då det hade identifierats att det förelåg vissa brister i Socialstyrelsens tillsynsverksamhet på området.¹⁵⁶ Mot denna bakgrund föreslogs det därför att en renodlad tillsynsmyndighet skulle inrättas.¹⁵⁷ Den tidigare utformningen där Socialstyrelsen hade haft det övergripande tillsynsansvaret och länsstyrelserna hade haft en mer regionalt förankrad tillsyn¹⁵⁸ kom därmed att ersättas av IVO, vars tillsynsansvar sträckte sig över hela verksamhetsområdet.

¹⁵² Distinktionen kan illustreras med följande exempel. En person ansöker om ekonomiskt bistånd enligt SoL men får sin ansökan avslagen av kommunen. Personen överklagar därför till förvaltningsrätt, som efter egen prövning bedömer att personen trots allt har rätt till biståndet. Domstolen kan då utforma sitt avgörande som en fullgörelsedom, ungefär i stil med att "förvaltningsrätten bifaller överklagandet och förpliktar kommunen att till personen utge ekonomiskt bistånd om 10 000 kr". Avgörandet kan dock även utformas som en fastställersedom, ungefär i stil med att "förvaltningsrätten bifaller överklagandet och fastställer att personen har rätt till ekonomiskt bistånd".

¹⁵³ Prop. 1979/80:1 s. 453.

¹⁵⁴ Prop. 1979/80:1 s. 454.

¹⁵⁵ Se prop. 2012/13:20; bet. 2012/13:SoU5; rskr. 2012/13:116. Jfr även Statskontoret (2012); SOU 2012:33.

¹⁵⁶ Se prop. 2012/13:20 s. 90 f.

¹⁵⁷ Se prop. 2012/13:20 s. 94.

¹⁵⁸ Jfr Hollander (1995) s. 41 f.

Tillsynen på LSS-verksamhetens område består bland annat av följande uppgifter:

26 § LSS

”Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter ...”

26 a § LSS

”Inspektionen för vård och omsorg ska inom ramen för sin tillsyn: lämna råd och ge vägledning; kontrollera att brister och missförhållanden avhjälpas; förmedla kunskap och erfarenheter som erhållits genom tillsynen, och informera och ge råd till allmänheten.”

Utöver IVO:s tillsynsansvar betryggas LSS-verksamheten även genom den tillsyn som utövas av både Justitieombudsmannen, JO, och Justitiekanslern, JK.¹⁵⁹

2.2.3.4 Påtvingad verkställighet av insats

Med påtvingad verkställighet avses här något slags medel som på ett eller annat sätt påskyndar realiseringen av en viss individuell rättighet, t.ex. tillhandahållandet av en särskild insats enligt LSS. Ett påtagligt exempel på ett sådant medel är vite, som kan föreläggas i handlingsdirigerande syfte, det vill säga för att uppnå en viss effekt.¹⁶⁰ Utöver vitessanktionen finns det även så kallade sanktionsavgifter, vilka i än större utsträckning utgår som direkta reaktioner gentemot diverse rättstridigheter. Exempel på sådana avgifter utgör bland annat miljöskadeavgiften och konkurrensskadeavgiften.¹⁶¹

Frågan om behovet av ett dylikt påtryckningsmedel på LSS-verksamhetens område diskuterades redan vid lagens tillkomst.¹⁶² I SOU 1991:46 gjorde 1989 års handikapputredning en övergripande kartläggning över vilka alternativ som stod till buds. I kartlägningsarbetet redovisades för olika system som på ett mer eller mindre ändamålsenligt sätt kunde uppnå funktionen att påtvinga realisering av beviljade rättigheter, för att därmed råda bot på det kommunala domstolstrotset.¹⁶³ Handikapputredningen övervägde olika system med bland annat straffrättsligt ansvar, skadeståndsanspråk och kommunalbot. Den mest ändamålsenliga tillvägagången ansågs dock var att Kronofogdemyndigheten genom vitesförelägganden mot kommuner skulle kunna påtvinga verkställighet av icke

¹⁵⁹ Dessa myndigheter och deras ansvar behandlas inte närmare här. För vidare läsning, se bl.a. Axberger (2014); Göranson (2013). Jfr även den numera upphävda lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen.

¹⁶⁰ Jfr lagen (1985:206) om viten.

¹⁶¹ Jfr 30 kap. miljöbalken; förordning (2012:259) om miljöskadeavgifter; 3 kap. konkurrenslagen (2008:579).

¹⁶² Se prop. 1992/93:159 s. 102 ff.

¹⁶³ Se SOU 1991:46 s. 445 ff. Jfr även Hollander (1995) s. 43.

verkställda domstolsavgöranden. Till skillnad från bland annat kommunalboten¹⁶⁴ ansågs vitessanktionen ha den fördelen att den var proaktiv, och att verkställighet därmed skulle kunna ske vid ett tidigare skede. Utredningen reserverade sig dock för att det föreslagna systemet var tämligen oprövat och att problematiken eventuellt skulle kunna komma att behöva lösas genom ny lagstiftning.¹⁶⁵

I propositionen förhöll sig regeringen dock förhållandevis återhållsam till förslaget och pekade bl.a. på den osäkerhet som rådde kring ett system med vitesförelägganden mot kommuner. Mot denna bakgrund förordades snarare att frågan om ett påtryckningsmedel på LSS-verksamhetens område skulle låtas vila och i stället utredas vidare i den så kallade "Lokaldemokratikommittén", vilken hade tillkallats år 1992.¹⁶⁶

Lokaldemokratikommitténs uppdrag var tämligen brett och innefattade fler frågor än enbart den om kommunalt lag- och domstolstrots på socialvårdens område.¹⁶⁷ Kommittédirektiven var dock tydliga med att det på senare tid och på flera håll hade uppmärksammats att kommuner har "vidhållit beslut som förklarats olagliga i domstol eller också har de fattat nya beslut med liknande innehåll (s.k. domstolstrots)".¹⁶⁸ Likaså befanns prov på situationer där kommuner medvetet hade "satt sig över lagregler av offentligrättslig karaktär (s.k. lagtrots)".¹⁶⁹

Nyss nämnda problematik hade även påtalats vid behandlingen av lagförslaget till den tidigare kommunallagen (1991:900),¹⁷⁰ och enligt konstitutionsutskottet var det angeläget att dessa frågor fick sin lösning snarast.¹⁷¹ Kommittén presenterade sina förslag i betänkandet SOU 1993:109, och på LSS-verksamhetens område innebar de bland annat att ett system skulle inrättas där länsstyrelserna gavs befogenhet att i vissa situationer förena sina förelägganden med viten. Vidare beskrevs det att de ifrågavarande situationerna skulle vara sådana att: a) en kommun trotsade verkställighet av ett domstolsavgörande; som b) avsåg ett beslut som inte grundade betalningsskyldighet, och c) att trotsat berodde på ren ovilja (tredska) hos kommunen. I sådana situationer skulle länsstyrelserna följaktligen ha att förelägga kommunerna att verkställa de gynnande domstolsavgörandena vid risk om vite. Bestod trotsat, sades det vidare, skulle länsstyrelserna ansöka hos behörig länsrätt om utdömande av vitet.¹⁷² Vitet skulle ställas till kommunen

¹⁶⁴ Kommunalboten var tänkt som ett system där kommuner och landstingskommuner skulle kunna åläggas en bot för fel som genom handling eller underlåtenhet begicks i respektive organs verksamhet. Åläggandet presumerade dock vissa förutsättningar och skulle likaledes inte åläggas i vissa andra situationer. Om detta, se dir. 1986:15 och SOU 1989:64. Förslaget ledde dock inte till någon lagstiftning.

¹⁶⁵ Se SOU 1991:46 s. 450 f.

¹⁶⁶ Se prop. 1992/93:159 s. 104; bet. 1992/93:SoU19 s. 25.

¹⁶⁷ Se dir. 1992:12.

¹⁶⁸ Dir. 1992:12 s. 6

¹⁶⁹ Dir. 1992:12 s. 7

¹⁷⁰ Se prop. 1990/91:117; rskr. 1990/91:360.

¹⁷¹ Se bet. 1990/91:KU38 s. 92.

¹⁷² Länsrätterna har numera ersatts av förvaltningsrätterna.

som juridisk person och sålunda inte till någon specifik nämnd.¹⁷³ Förslaget ledde dock inte till någon lagstiftning utan möttes snarare av tämligen hård kritik, bland annat eftersom det innebar en inskränkning av det kommunala självstyret samtidigt som det inte ansågs tillräckligt effektivt för att råda bot på det aktuella problemet.¹⁷⁴

År 2000 skedde dock en förändring. Regeringen hade tre år tidigare beslutat om att tillsätta en särskild utredare vars uppdrag bland annat bestod av att kartlägga och analysera frågan om bemötandet av personer med funktionsnedsättning.¹⁷⁵ En del av denna fråga innebar att undersöka domstolstrotsets inverkan. Utredningen, som antog namnet ”Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder”, föreslog att trotset skulle åtgärdas med hjälp av ett tvådelat vitesystem.¹⁷⁶ Systemet var tänkt att fungera på följande sätt. Länsstyrelserna skulle ges en ökad roll att i förebyggande syfte bistå kommunerna i planeringen av LSS-verksamheten, eftersom bristande planering enligt utredningen var en central faktor i kommunernas svårigheter med att fullgöra sina förpliktelser. Om bristerna bestod trots länsstyrelsernas ansatser skulle de ges möjlighet att förelägga kommunerna att avhjälpa bristerna vid risk om vite. Likaså skulle länsstyrelserna ges möjlighet att förelägga kommuner att rätta sig efter domstolsutslag om enskildas rätt till insatser, i situationer då det uppmärksammades att avgörandena inte verkställdes. Även dessa förelägganden skulle kunna förenas med vite.¹⁷⁷

Lagrådet ställde sig dock ifrågasättandes till vissa delar av bemötandeutredningens förslag. Betänkligheterna bestod huvudsakligen av att det i förslaget inte hade redogjorts närmare för hur vitesförfarandet förhöll sig till potentiella verkställighetsmöjligheter enligt utsökningsbalken (1981:774), UB. I denna del pekade Lagrådet särskilt på ett förhållandevis nytt avgörande från Högsta domstolen, vari slagits fast att framtvingad verkställighet genom UB inte mötte några principiella hinder, även om det var fråga om en dom av en allmän förvaltningsdomstol.¹⁷⁸ Vidare klargjordes dock att avgöranden på LSS-området sällan innebär några egentliga förpliktelser, varför verkställighet genom UB inte alltid är möjlig. Frågan om förhållandet mellan det föreslagna systemet och utsökningsbalken ansågs dock vara både oklar och outredd. Lagrådet ifrågasatte även hur länsstyrelserna skulle förfara då ett vitesföreläggande var behövligt men domstolens avgörande var oprecist i fråga om faktiska förpliktelser, t.ex. om utformningen av en insats eller tidpunkten för insatsens tillhandahållande.¹⁷⁹

¹⁷³ Jfr SOU 1993:109 s. 137 ff. och 146 f.

¹⁷⁴ Se bl.a. SOU 1999:21 s. 39 f.

¹⁷⁵ Se dir. 1997:24 s. 4 f.

¹⁷⁶ Även kallad ”bemötandeutredningen”. Utredningens förslag i frågan om att råda bot på domstolstrotset presenterades i SOU 1999:21.

¹⁷⁷ Se SOU 1999:21 s. 42 f.

¹⁷⁸ Se NJA 1993 s. 99.

¹⁷⁹ Se prop. 1999/2000:79 s. 154 f.

Medan Lagrådets synpunkter ansågs värdefulla och föranledde vissa ändringar i lagförslaget,¹⁸⁰ betonades i propositionen att behovet av åtgärder mot domstolstrotset var oundgängligt.¹⁸¹ I sammanhanget uttalades bl.a. följande:

Regeringen tar allvarligt på den kritik mot förslaget som framförts av Lagrådet. Som nämnts är det dock regeringens uppfattning att det är angeläget att inte ytterligare fördröja införandet av ett påtryckningsmedel för att förmå kommuner och landsting att följa domstolsutslag om rätt till vissa insatser enligt LSS [...].¹⁸²

Regeringens förslag var således föranlett av att direkta åtgärder helt enkelt inte längre kunde undvaras. Samtidigt var regeringen dock tydlig med att en utredare sedan en tid tillbaka hade uppdragits att biträda Justitiedepartementet i ett separat arbete med att föreslå ett sanktionssystem för att motverka domstolstrotset.¹⁸³ Enligt regeringen fanns det därför anledning att återkomma i frågan när den utredningen stod färdig.¹⁸⁴ Vid riksdagsbehandlingen instämde socialutskottet i regeringens bedömning och uttalade:

Att avvakta resultatet av utredningen skulle dock med säkerhet försena en angelägen lagstiftning på området ytterligare ett par år. Skadeverkningarna för enskilda funktionshindrade på LSS- och socialtjänstområdet är också så oacceptabla att åtgärder som motverkar domstolstrots bör företas redan nu. I likhet med både konstitutionsutskottet och lagutskottet accepterar socialutskottet tidsfaktorn och det försvarliga i att den nu föreslagna lagstiftningen föregår en generell lagstiftning rörande domstolstrots. Socialutskottet delar lagutskottets syn på den föreslagna lagstiftningen som ett första och välkommet steg att på det viktiga LSS- och socialtjänstområdet komma till rätta med vissa av de problem som ryms inom begreppet domstolstrots. Utskottet vill på samma sätt som konstitutionsutskottet dock markera vikten av att de nu föreslagna åtgärderna mot domstolstrots blir föremål för förnyad prövning då den fullständiga utredningen föreligger.¹⁸⁵

Mot denna bakgrund föreslogs, och sedermera antogs,¹⁸⁶ följande utformning av 26 a § i LSS:

26 a § LSS (numera ändrad)

”Om länsstyrelsen finner att en kommun eller ett landsting inte fullgör vad som ålagts kommunen eller landstinget i lagakraftvunnen dom om

¹⁸⁰ Bl.a. klargjordes förhållandet mellan UB och vitesföreläggandet direkt i lagbestämmelsen i 26 a § andra stycket LSS.

¹⁸¹ Se prop. 1999/2000:79 s. 82.

¹⁸² Prop. 1999/2000:79 s. 83.

¹⁸³ Se Ju1999/4276/ADM.

¹⁸⁴ Se prop. 1999/2000:79 s. 81 f.

¹⁸⁵ Bet. 1999/2000:SoU14 s. 50.

¹⁸⁶ Se rskr. 1999/2000:240.

rätt till insatser enligt 9 §, får länsstyrelsen förelägga kommunen eller landstinget att avhjälpa bristen. Föreläggandet får förenas med vite.

Länsstyrelsen får inte meddela ett vitesföreläggande enligt första stycket om verkställighet av domen redan har sökts enligt utsökningsbalken. Ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt utsökningsbalken.”

Regeringens förslag skiljde sig alltså åt från bemötandeutredningens på så sätt att länsstyrelsernas förelägganden mot kommunerna att avhjälpa brister i deras planering inte kunde förenas med vite. Likaså intogs ett klargörande andra stycke i bestämmelsen avseende förhållandet mellan vitesförfarandet och utsökningsbalken.

Precis som hade förordats i propositionen återkom man i frågan om ett sanktionssystem för att motverka domstolstrots efter att utredningen inom Justitiedepartementet hade presenterat sitt förslag. Utredningen föreslog att det gällande vitessystemet enligt 26 a § LSS skulle ersättas med en sanktionsavgift, som skulle framgå av en ny 28 a § i lagen. Avgiften skulle kunna riktas mot kommuner och landsting som juridiska personer om dessa hade dröjt alltför länge med att verkställa domar angående insatser enligt LSS. Utdömandet av sanktionsavgiften skulle ske vid länsrätterna efter länsstyrelsernas ansökan därom. Till sist föreslogs det att sanktionsavgiften inte skulle kunna utdömas vid ”obetydliga försummelser”.¹⁸⁷ Med obetydliga försummelser synes utredningen i första hand ha avsett situationer då det visserligen inte varit fråga om bagatellartade dröjsmål, men då omständigheterna i övrigt var sådana att kommunerna ändå inte borde beskylas för det inträffade.¹⁸⁸

Enligt utredningen var en sanktionsavgift att föredra framför en vitessanktion av två huvudsakliga anledningar. Å ena sidan skulle sanktionsavgiften innebära att den eftersträvalse effekten om att motverka domstolstrots kunde inträda på ett tidigare stadium. Detta eftersom kommunernas dröjsmål började löpa fr.o.m. att domstolarna hade meddelat sina avgöranden. I promemorian uttrycktes det som att reglerna skulle kunna utformas ”så att avgiften från berörd kommuns synpunkt utgör ett *hot* [min kursivering] redan från den dag då den gynnande domen meddelats”.¹⁸⁹ Å andra sidan menade utredningen att ett system med en sanktionsavgift skulle effektivisera den administrativa processen och minska arbetsbördan. Främst eftersom detta system inte skulle kräva två skilda förfaranden på det sätt som vitessanktionen gjorde: ett för utfärdandet av vitesföreläggandet och ett för utdömandet av vitet.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Se Ds. 2000:53 s. 149.

¹⁸⁸ Se Ds. 2000:53 s. 180 f.

¹⁸⁹ Ds. 2000:53 s. 160.

¹⁹⁰ Se Ds. 2000:53 s. 160.

Medan Lagrådet inte hade några egentliga invändningar mot lagförslagets utformning anmärktes dock att den föreslagna avgiftsbestämmelsen hade getts en fakultativ utformning, det vill säga en "får-bestämmelse". Att bestämmelsen endast utgjorde en tillgripsmöjlighet och inte en obligatorisk påföljd vid domstolstrots ansåg Lagrådet vara mindre önskvärt. Det föreslogs därför att ordet "får" skulle bytas ut mot "skall".¹⁹¹ Regeringen instämde i utredningens förslag och beaktade Lagrådets anmärkning avseende den föreslagna bestämmelsens utformning.¹⁹² Följaktligen föreslogs, och sedermera antogs,¹⁹³ en ny 28 a § i LSS enligt följande lydelse:

28 a § LSS (numera ändrad)

"En kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift."

Under början av 2000-talet uppmärksammades även frågan om kommuner som inte verkställde sina egna gynnande beslut om insatser enligt LSS.¹⁹⁴ Med anledning av detta gavs Socialstyrelsen i samarbete med länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga och analysera antalet domstols- och myndighetsbeslut enligt 9 § LSS som inte hade verkställts per den 1 januari 2001. Undersökningen kunde i sammanhanget konstatera att det handlade om närmare 2 600 insatsbeslut enligt LSS som inte hade verkställts.¹⁹⁵

Mot denna bakgrund och då utvecklingen förvärrades under det efterföljande året tillkallade regeringen en särskild utredare, som antog namnet "Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut".¹⁹⁶ Uppdraget innefattade bl.a. att närmare utreda frågan om kommuners underlåtenhet att verkställa sina egna insatsbeslut enligt LSS.¹⁹⁷

Utredningen presenterade sina förslag i SOU 2004:118, vari bland annat konstaterades att det mot bakgrund av Socialstyrelsens undersökning fanns ett oundgängligt behov att komma till rätta med problematiken.¹⁹⁸ Således föreslog utredningen ett antal åtgärder som skulle både förenkla och förbättra handläggningen i kommunernas insatsärenden. Därutöver ansågs det dock behövligt med ett sanktionssystem som inte endast kunde angripa domstolstrotsset, utan även dessa situationer av lagtrots. I frågan uttalade utredningen bl.a. följande:

¹⁹¹ Se prop. 2001/02:122 s. 51.

¹⁹² Se prop. 2001/02:122 s. 20 ff. och 29 f. Jfr även bet. 2001/02:KU27 s. 7 f.

¹⁹³ Se rskr. 2001/02:271.

¹⁹⁴ Som ovan redovisats hade diskussionen fram till dess främst varit inriktad på de domstolstrotsiga situationerna.

¹⁹⁵ Se Socialstyrelsen (2002) s. 16 f.

¹⁹⁶ Se S 2003:07.

¹⁹⁷ Se dir. 2003:93 s. 5 f.

¹⁹⁸ Jfr SOU 2004:118 s. 178 ff.

Utredningen föreslår i detta betänkande vissa åtgärder för att komma till rätta med problemet att kommuners och landstings gynnande beslut inte verkställs inom rimlig tid. En av de bärande tankarna bakom förslagen är att ge kommuner och landsting verktyg för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt. [...] För att kunna åstadkomma att gynnande beslut verkställs inom rimlig tid krävs dock enligt utredningens mening även ett effektivt yttersta påtryckningsmedel.¹⁹⁹

Enligt utredningens mening är de främsta fördelarna med sanktionsavgifter att de kan "skräddarsys" för de områden där de skall användas och att de kan åläggas utan att uppsåt eller oaktsamhet behöver styrkas. [...] Utredningen anser att effektiviteten i sanktionen är av avgörande betydelse vid ställningstagande till vilket yttersta påtryckningsmedel som bör väljas, för att förmå kommuner och landsting att inom rimlig tid verkställa sina gynnande beslut.²⁰⁰

Utredningens föreslagna sanktionssystem byggde i allt väsentligt på samma överväganden som tidigare hade gjorts avseende systemet mot det kommunala domstolstrotset.²⁰¹ Regeringen instämde i utredningens överväganden och föreslog följaktligen att 28 a § i LSS skulle utvidgas enligt följande:²⁰²

28 a § första stycket LSS (numera ändrad)

"En kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av en sådan nämnd som avses i 22 §, ska åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller insatsen efter det att verkställigheten av ett sådant beslut avbrutits."

Då socialutskottet inte hade några anmärkningar på lagförslaget vid riksdagsbehandlingen, kom det sedermera att antas.²⁰³

2.3 Förhållandet mellan LSS och SoL

Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen är två nära sammanbundna lagstiftningar som båda reglerar området för socialt stöd och service.²⁰⁴ Trots detta anses LSS-verksamheten inte inrymmas av socialtjänstbegreppet.²⁰⁵ Frågan om hur de två lagarna faktiskt förhåller sig till varandra blir därför en fråga dels om i vilken utsträckning bestämmelserna i SoL även är

¹⁹⁹ SOU 2004:118 s. 212.

²⁰⁰ SOU 2004:118 s. 213.

²⁰¹ Se SOU 2004:118 s. 210. Jfr bl.a. Ds. 2000:53; prop. 2001/02:122; bet. 2001/02:KU27.

²⁰² Se prop. 2007/08:43 s. 17 f.

²⁰³ Se bet. 2007/08:SoU8 s. 6 f.; rskr. 2007/08:134.

²⁰⁴ Se prop. 2024/25:89 s. 196.

²⁰⁵ Se prop. 2024/25:89 s. 193 ff.

tillämpliga på LSS, dels vilken lag som bör ges företräde i uppstådda konkurrenssituationer då de båda lagarna framstår som tillämpliga.

Upphov till den första frågan gavs då en viss osäkerhet i sammanhanget uppmärksammades i förarbetena till 2025 års socialtjänstlag.²⁰⁶ Bland remissyttrandena anförde bl.a. IVO att frågan inte var helt klar, och att det fanns ”olika syn på frågan om kompetenskravet i SoL omfattar LSS eller inte”²⁰⁷. Regeringen hänvisade dock till att någon sådan avsikt inte hade uttalats i tidigare lagstiftningsarbeten och framhöll även att det i LSS redan finns heltäckande bestämmelser för verksamhetsområdet, bland annat angående ärendehandläggning och genomförande av beslut. Av denna anledning, anfördes det vidare, saknas det skäl för att i LSS-ärenden tillämpa bestämmelser enligt SoL.²⁰⁸

Den andra frågan, om företrädesrätt i potentiella konkurrenssituationer, har fått sin lösning genom 4 § LSS. Av denna bestämmelse framgår nämligen att lagen inte innebär någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag. Med detta avses inte att andra regelverk såsom SoL ska ges företräde framför LSS, och inte heller att LSS nödvändigtvis ska ges företräde framför andra regelverk.²⁰⁹ Tanken är snarare att insatser enligt de båda lagarna ska kunna ges samtidigt och parallellt. I sammanhanget uttalades i förarbetena till LSS att ”när en prövning av behovet av insatser enligt denna lag görs är det ofta nödvändigt att samtidigt pröva om det därutöver behövs insatser enligt socialtjänstlagen”. Vidare framhölls att det dock av ändamålsenliga skäl är rimligt att en framställan om en sådan särskild insats som regleras genom LSS i första hand ska prövas enligt den lagen, och i andra hand enligt socialtjänstlagen.²¹⁰ LSS bör alltså ges företräde i situationer då en ansökan om insats avser ett sådant specifikt stöd- och servicebehov som regleras genom lagen. Det är även mot denna bakgrund som det ovan har beskrivits att LSS är en så kallad ”pluslag” i förhållande till SoL.²¹¹

Problematiken avseende förhållandet mellan LSS och SoL torde dock ha avhjälpits ytterligare genom att det numera, vilket inte har varit fallet i tidigare versioner, har intagits en direkt hänvisning i socialtjänstlagen om att särskilda bestämmelser för vissa funktionshindrade finns i LSS.²¹²

²⁰⁶ Jfr prop. 2024/25:89 s. 195.

²⁰⁷ Se IVO, remissyttrande över SOU 2020:47, s. 2.

²⁰⁸ Se prop. 2024/25:89 s. 194 f.

²⁰⁹ Jfr bl.a. RÅ 1991 ref. 25; RÅ 1991 ref. 101; RÅ 1993 ref. 6; HFD 2013 ref. 45.

²¹⁰ Se prop. 1992/93:159 s. 51 och 170 f.

²¹¹ Se avsnitt 1.6.

²¹² Se 1 kap. 4 § SoL. Bestämmelsen är bl.a. tänkt att klargöra att insatser kan beviljas enligt såväl SoL som LSS, se Clevesköld, lagkommentar till 1 kap. 4 § SoL (Karnov).

2.4 Sammanfattning: Hur stark är egentligen rättighetskonstruktionen i LSS?

I detta kapitel har undersökts hur stark rättighetskonstruktionen i LSS är tänkt att vara. Begreppet ”tänkt” är i detta sammanhang en viktig distinktion, eftersom det markerar att bedömningens utgångspunkt är teoretisk: alltså vad som har uttalats i lagstiftnings- och praxishänseende. Likaså görs genom begreppet ”tänkt” en distinktion gentemot rättighetskonstruktionens faktiska styrka, det vill säga hur väl de rättsliga intentionerna och ambitionerna faktiskt efterlevs i bestämmelsernas praktiska tillämpning. Med andra ord kan förhållandet beskrivas enligt följande. Uttalanden i förarbetena och vägledning från praxis utgör ett slags rättsligt ramverk. Inom detta ramverk tillämpas bestämmelserna av diverse organ: nämnavert av socialnämnderna och domstolarna men även av IVO. Eftersom dessa aktörer är skyldiga att förhålla sig till det rättsliga ramverket efter bästa förmåga uppstår frågan om så även sker, och i så fall hur väl det sker. Det senare kan betecknas som det rättsliga ramverkets ”genomslag” i den praktiska tillämpningen. I en rättighetskonstruktion är genomslaget alldeles väsentligt, eftersom en tilltänkt rättighet som inte efterlevs i erforderlig utsträckning är tämligen obetydlig. En rättighet är s.a.s. ”tom” fram till dess att densamma realiserats, det vill säga när den berättigade enskilde kommer i faktiskt åtnjutande av rättigheten.

I kapitlet har det framgått att det rättsliga ramverket för LSS är förhållandevis starkt. För det första är rätten till de särskilda insatserna beslutad och erkänd av samhällets normgivande organ: riksdagen. För det andra är rätten inte avhängig några budgetanslag, vilket i rättsliga termer innebär att socialnämnder inte kan avslå ansökningar om insatser med uteslutande hänvisning till bristande ekonomiska resurser. För det tredje är förutsättningarna för rätt till insatsernas beviljande klart och precist angivna. Rätt föreligger nämligen för enskilda som: a) tillhör personkretsen (1 § LSS); b) är i behov av hjälpen i sin livsföring (7 § första stycket första meningen LSS); c) inte har sina behov tillgodosedda på annat sätt (7 § första stycket första meningen LSS); och d) som frivilligt ansöker om en särskild insats (8 § LSS). För det fjärde är rättighetens innehåll klart och precist angivet genom att de särskilda insatserna uppräknas i lagens 9 §. Är förutsättningarna uppfyllda föreligger därmed en rätt till den sökta insatsen. I denna del skiljer sig LSS från SoL eftersom det i den senare lagen endast föreligger en generell rätt ”till insatser”. Det specificeras dock inte vilka dessa insatser de facto är.²¹³ För det femte kan socialnämndernas insatsbeslut överklagas till förvaltningsrätt om de gått den enskilde emot, det vill säga om ansökan om insats avslagits.²¹⁴ Domstolen har därefter att företa en förnyad prövning med utgångspunkt i det underliggande avslagsbeslutet. För det sjätte står socialnämnderna under statlig tillsyn och LSS-verksamheten granskas av IVO. Därutöver granskas

²¹³ Se 11 kap. SoL. Jfr dock 12 kap. SoL vari sådan specifik rätt föreligger till insatser för ekonomiska behov, s.k. ”ekonomiskt bistånd”.

²¹⁴ Talan kan även föras över situationer då den enskilde inte tillförsäkras goda levnadsvillkor genom den beviljade insatsen eller då en förändring i insatsen medför att goda levnadsvillkor inte längre tillförsäkras.

verksamheten även av JO och på ett mer övergripande plan av JK. För det sjunde kan rättighetens realisering påtvingas, vilket sker genom att IVO ansöker hos förvaltningsrätt om utdömande av den särskild avgiften.²¹⁵ Avgiften är s.a.s. ett verktyg för att garantera att insatsberättigade de facto kommer i åtnjutande av sina beviljade rättigheter (insatser).

Sammantaget framstår därför den tilltänkta rättighetskonstruktionen i LSS som övervägande stark. Det rättsliga ramverket är tydligt och syftar till att möjliggöra både intentionerna och ambitionerna bakom LSS-verksamheten. Medan lagen visserligen är en s.k. pluslag, innebär det inte att den är subsidiär i förhållande till andra lagar, utan snarare att den inte är inskränkande i förhållande till övriga regelverk. LSS står s.a.s. ”på egna ben” och nämnvärt i förhållande till SoL.

Ett tydligt mönster i LSS är att individen står i centrum och att samtliga bestämmelser har utformats på ett sådant sätt att verksamhetens mål ska kunna uppfyllas för lagens personkrets. Att personkretsen är tydligt angiven i lagens inledande bestämmelse är förvisso något önskvärt eftersom det bidrar till en ökad förutsägbarhet. Samtidigt medför en avgränsad personkrets att enbart vissa personer kan komma i åtnjutande av de ifrågavarande rättigheterna. Redan på ett teoretiskt plan märks därmed en viss brist i konstruktionens styrka, till följd av den potentiella ”gråzon” som kan tänkas uppstå i anslutning till personkretsen. De avgörande bedömningskriterierna för om en person omfattas av lagen eller inte är dessutom rent medicinska, och gränsdragningsproblem är långt från otänkbara.²¹⁶

²¹⁵ Avgiftens ”rättsliga ramverk” behandlas närmare i kapitel tre. Avgiftens ”praktiska tillämpning” behandlas närmare i kapitel fyra. Genomslaget häremellan analyseras slutligt i kapitel fem.

²¹⁶ Se avsnitt 1.2. Se även HFD 2012 ref. 8; RÅ 2008 ref. 78; RÅ 2001 ref. 33. Avvägningen kring personkretsen är dock komplex. Att i stället vidga personkretsen för att på så sätt minimera gråzonen hade varit en kostsam lösning som i sig hade kunnat få efterverkningar på verksamheten överlag.

3 Den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad

3.1 Inledning

I detta kapitel undersöks den särskilda avgiften närmare. Mer konkret innebär det att avgiften undersöks utifrån tre väsentliga aspekter, nämligen: a) när gynnande insatsbeslut ska verkställas; b) förutsättningarna för avgiftens utdömande; och c) bestämmandet av avgiftens beloppsmässiga storlek.

Inledningsvis behandlas frågan om när gynnande insatsbeslut ska verkställas, främst med utgångspunkt i vad som har uttalats i förarbetena till de relevanta bestämmelserna i LSS. Syftet med dessa inledande avsnitt (3.2–3.2.1) är att kartlägga vad som från regeringens perspektiv har varit avsett rörande beslutens verkställighet. Fortsatt i inledningen men i ett senare avsnitt (3.2.2) redogörs för praktiska fall där JO har uttalat sin ståndpunkt i verkställighetsfrågan. Som har beskrivits i uppsatsens inledningskapitel är JO-beslut visserligen inte en rättsbildande källa i traditionell mening.²¹⁷ Trots detta tillskrivs värde i utlåtandena, främst med hänsyn till uppsatsens metodiska ansatser men även till följd av att besluten tillför en praktisk synvinkel på regeringens stundom idealiska normföreställningar.

I det efterföljande avsnittet (3.3 inkl. underavsnitt) riktas rampljuset på den särskilda avgiften som sådan. Avsikten är att kartlägga det (o)skäligen dröjsmålets innebörd samt avgiftens syfte och funktioner. Detta görs i tur och ordning och utifrån två skilda perspektiv: rättspraxis²¹⁸ och lagförarbeten²¹⁹. Kapitlet sammanfattas i avsnitt 3.4, vari uppsatsens andra frågeställning besvaras: När ska insatsbeslut egentligen verkställas och vad är avsikten med den särskilda avgiften?

3.2 Gynnande insatsbesluts verkställighet

En socialnämnds gynnande insatsbeslut enligt 9 § LSS gäller omedelbart, vilket följer av 27 § fjärde stycket LSS. Att insatsbesluten gäller omedelbart innebär i princip att de även ska verkställas omedelbart.²²⁰ Som nedan kommer att framgå har det dock visat sig att ambitionen om omedelbar verkställighet inte rimligen kan uppställas för samtliga LSS-insatser. Detta eftersom insatsernas utformning varierar vilket medför att det måste ställas olika krav på åtkomst, planering och tillgänglighet.

Bestämmelsen om insatsbesluts omedelbara verkan har dock förblivit oförändrad sedan tillkomsten av LSS. I förarbetena uttalades endast att bestämmelsen

²¹⁷ Se avsnitt 1.7, särskilt underavsnitt 1.7.2.

²¹⁸ Rättspraxis från HFD.

²¹⁹ I form av utredningsbetänkanden, propositioner och utskottsbetänkanden.

²²⁰ Se prop. 1992/93:159 s. 190.

”fastställer att beslut i frågor som avses i första stycket skall gälla omedelbart, dvs de skall omedelbart verkställas i enlighet med sin lydelse”.²²¹

Av bestämmelsen framgår vidare att även förvaltningsdomstolars avgöranden gäller omedelbart, varför även dessa i princip ska verkställas omedelbart. Till denna huvudregel har dock tagits in ett undantag direkt i lagtexten, nämligen att domstolar får förordna om att deras avgöranden inte börjar gälla förrän de vunnit laga kraft. Förvaltningsdomstolarna kan således påverka när verkställigheten som tidigast bör ske, det vill säga först då avgörandena har vunnit laga kraft.²²² Huvudregeln är dock alltjämt att även domstolsavgöranden gäller omedelbart. På frågan om vilka skäl som kan föranleda att domstolen bör förordna om att senarelägga tidpunkten uttalades i förarbetena att det bland annat skulle kunna handla om ”sociala skäl”.²²³ Med detta synes närmast ha avsetts att det med hänsyn till instansordningen kan vara motiverat, då förvaltningsrätternas avgöranden annars kan komma att ändras av kammarrätt vid ett eventuellt överklagande.

Huruvida man från regeringens sida var medveten om de tänkbara trots-situationerna som skulle kunna uppstå till följd av insatsbeslutens omedelbara verkan kan givetvis inte sägas. Det är dock uppenbart att frågan om trotsiga kommuner redan var uppmärksammas vid lagens tillkomst, eftersom frågan diskuterades både i det underliggande utredningsbetänkandet och i propositionen.²²⁴ Problemet uppfattades dock inte som tillräckligt vidsträckt för att några direkta åtgärder skulle behöva vidtas. Det är dock anmärkningsvärt att varken Lagrådet, regeringen eller socialutskottet problematiserade frågan närmare i samband med behandlingen av lagförslaget.²²⁵ Möjligtvis kunde man inte föreställa sig att bestämmelsen skulle lända till några större bekymmer, då kommunerna inte rimligen förväntades trotsa de ifrågavarande insatsbesluten.²²⁶

Frågan om insatsbeslutens verkställighet uppmärksammades återigen vid tillkomsten av det första sanktionssystemet, nämligen då länsstyrelserna gavs vissa möjligheter att förena sina förelägganden med vite i domstolstrotsiga situationer.²²⁷ Medan regeringen betonade att huvudregeln om insatsbeslutens omedelbara verkan alltjämt skulle gälla, gavs åtminstone en anvisning till

²²¹ Prop. 1992/93:159 s. 190.

²²² Socialnämnder kan även påverka när deras beslut börjar gälla, genom att tidsbegränsa beslutet. Det vill säga att nämnderna kan bevilja en insats vid ett datum men utforma beslutet på så sätt att det inte börjar gälla förrän vid ett senare datum. JO har dock förhållit sig återhållsam till denna typ av tidsbegränsade beslut och menat på att det på inget sätt borde göras till ett ordinärt förfarande. Om detta senare, se bl.a. JO 2003/04 s. 324; JO-beslut dnr 589-2016.

²²³ Se prop. 1992/93:159 s. 190.

²²⁴ Jfr SOU 1991:46 s. 445 ff.; prop. 1992/93:159 s. 104.

²²⁵ Förhållandet mellan bestämmelsen om insatsbeslutens omedelbara verkan och det kommunala trotset analyseras inte djupare i vare sig Lagrådets yttrande 1992-12-21, prop. 1992/93:159 eller bet. 1992/93:SoU19.

²²⁶ En annan sak som inte diskuterades närmare i de ursprungliga förarbetena var huruvida det var rimligt att insatsbesluten, givet insatsernas varierande utformningar, skulle kunna verkställas omedelbart.

²²⁷ Se avsnitt 2.2.3.4.

länsstyrelserna. Länsstyrelserna, sades det, skulle nämligen vid kommunikeringen inför ett vitesföreläggande beakta om det förelåg några godtagbara skäl för att avvakta föreläggande. Sådana godtagbara skäl kunde t.ex. föreligga om verkställigheten av ett beslut om särskilt anpassad bostad dröjde men kommunen var i gång med att upprätta sådana bostäder och dessa förväntades stå klara inom kort. I sådana situationer ansågs det finnas anledning för länsstyrelserna att avvakta med sina vitesförelägganden.²²⁸ Medan huvudregeln alltjämt förblev oförändrad gavs åtminstone en fingervisning om att verkställigheten kunde tillåtas att dröja i vissa situationer.

Då systemet med länsstyrelsernas vitesförelägganden ersattes med en regelrätt sanktionsavgift kom frågan om insatsbeslutens verkställighet ånyo på tal,²²⁹ om än sparsamt. Regeringen uttalade nämligen att det inte alltid kan anses rimligt att insatsbeslut ska kunna verkställas omedelbart.²³⁰ Återigen ifrågasattes och ny-anserades alltså det ursprungliga systemet med omedelbar verkställighet. Utöver det nyss sagda uttalades även att den kritiska tidpunkten vid bedömningen av kommunernas dröjsmål inte rimligen kunde anknytas till dagen för förvaltningsrätternas avgöranden.²³¹ Med andra ord ansågs kommuner inte kunna belastas för att inte verkställa domstolsavgöranden omedelbart, utan ett visst dröjsmål ansågs s.a.s. vara ”skäligt”.

Till sist uppmärksammades frågan även i samband med att sanktionsavgiften vidgades till att omfatta även situationer av kommunalt lagtrots.²³² Avseende den särskilda avgiftens förhållning till 27 § LSS uttalades i propositionen att det ligger ”i sakens natur att det inte kan anses rimligt att kommunen eller landstinget alltid ska kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. [...] Verktällighet av beslut enligt LSS ska enligt förslaget i stället ske inom skälig tid från tidpunkten för det gynnande beslutet”.²³³ Medan uttalandet till viss del bekräftade vad som redan var fastlagt, nämligen att omedelbar verkställighet inte alltid är rimligt, gjordes dock det tillägget att tidpunkten för insatsbeslutens verkställighet skulle anknyta till en skälighetsbedömning. Tillhandahölls insatsen inte inom skälig tid, skulle länsstyrelserna följaktligen ansöka hos förvaltningsrätterna om utdömande av särskild avgift.²³⁴ Så långt kan alltså sägas att det klandervärda i kommuners dröjsmål inte uppstår i samband med att insatsbesluten inte verkställs omedelbart, utan snarare då de inte verkställs inom en skälig tid.

3.2.1 Rapporteringsskyldigheten

För att utröna innebörden av begreppet ”skälig tid” kan viss ledning hämtas från förarbetena till rapporteringsskyldigheten, som regleras i LSS. Enligt 28 f § LSS är nämligen socialnämnder skyldiga att både till IVO och till kommunernas

²²⁸ Se prop. 1999/2000:79 s. 84 f.

²²⁹ Se avsnitt 2.2.3.4.

²³⁰ Se prop. 2001/02:122 s. 23.

²³¹ Se prop. 2001/02:122 s. 23.

²³² Se avsnitt 2.2.3.4.

²³³ Prop. 2007/08:43 s. 18 f.

²³⁴ Se prop. 2007/08:43 18 f.

revisorer rapportera alla gynnande insatsbeslut som inte har verkställts inom tre månader från beslutstillfället. Prima facie framstår det alltså som att tremånadersfristen utgör en bortre tidsgräns inom vilken ett gynnande insatsbeslut ”bör” vara verkställt.

Rapporteringskyldigheten enligt 28 f § LSS är utformad i enlighet med motsvarande rapporteringsbestämmelse i 2001 års SoL.²³⁵ De båda bestämmelserna föregicks även av ett och samma utredningsbetänkande.²³⁶ I betänkandet ”Beviljats men inte fått”²³⁷ framhävde utredningen att det hade uppdagats brister i kommuners uppföljande arbete rörande gynnande insatsbeslut. För att råda bot på dessa tillkortakommanden föreslogs att en rapporteringskyldighet skulle införas i de båda lagarna. Rapporteringskyldighetens syfte förklarades vara mångfacetterat och avsåg bland annat att förbättra kommunernas uppföljande arbete och att underlätta för länsstyrelsernas tillsynsarbete.²³⁸

På frågan om tidsfristen för när de icke verkställda besluten skulle inrapporteras framhävde utredningen att en intresseavvägning var nödvändig. Å ena sidan togs det höjd för att rapporteringskyldigheten visserligen skulle komma att innebära en ökad arbetsbörda för socialnämnderna, och i viss utsträckning även för IVO och kommunrevisorerna. Å andra sidan betonades att rapporteringskyldigheten hade för avsikt att öka rättssäkerheten för de insatsberättigade, vilket var ett intresse som vägde tyngre än den ökade arbetsbelastningen. Den föreslagna tidsfristen sattes därför till två månader.²³⁹

Då förslaget behandlades inom ramen för SoL instämde regeringen i utredningens resonemang angående den ifrågavarande intressekonflikten. Följaktligen ansågs rättssäkerheten hos de enskilda väga tyngre än den ökade arbetsbelastningen hos socialnämnderna. Utan någon närmare förklaring höjdes dock den föreslagna rapporteringsfristen från två månader till tre månader.²⁴⁰ Regeringens ställningstaganden i denna del anammades och låg sedermera även till grund för rapporteringskyldigheten då den föreslogs införas i LSS. Återigen förlängdes dock rapporteringsfristen från två till tre månader, utan att det angavs någon särskild anledning varför.²⁴¹

För att återknyta till vad som ovan sades om att tremånadersfristen, åtminstone prima facie, verkar ge intryck för en bortre tidsrymd inom vilken gynnande insatsbeslut skäligen bör verkställas, kan dock sägas att lösningen inte är riktigt så simpel. Frågan om vad som ska förstås med den skäligen tiden ifrågasattes

²³⁵ Se prop. 2007/08:43 s. 32.

²³⁶ Se prop. 2005/06:115 s. 18; prop. 2007/08:43 s. 11.

²³⁷ SOU 2004:118. För utredningens direktiv, se dir. 2003:93.

²³⁸ Se SOU 2004:118 s. 200 f.

²³⁹ Se SOU 2004:118 s. 206 f.

²⁴⁰ Se prop. 2005/06:115 s. 120 f. För riksdagsbehandlingen, se bet. 2005/06:SoU26; rskr. 2005/06:301.

²⁴¹ Se prop. 2007/08:43 s. 15. För riksdagsbehandlingen, se bet. 2007/08:SoU8; rskr. 2007/08:134.

nämligen redan under remissbehandlingen av utredningsbetänkandet ”Beviljats men inte fått”. Därvid pekade ett flertal remissinstanser på det potentiellt önskvärda i att lagfästa den bortre verkställighetsfristen så att skälighetsbedömningen därmed skulle bli tydligare.²⁴² Regeringen instämde dock inte i denna uppfattning och uttalade i stället att:

Regeringen anser dock att det inte är lämpligt att ange någon generell tidsfrist för vad som är skälig tid, eftersom det alltid måste göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. [...] Regeringen vill i detta sammanhang understryka att den i föregående avsnitt föreslagna tiden om tre månader från dagen för beslutet fram till dess rapporteringsskyldighet för nämnden inträder, inte innebär att det är denna tid som nämnden skäligen har på sig att verkställa ett beslut. En bedömning av hur lång tid nämnden skäligen bör få på sig måste alltid avgöras utifrån en individuell bedömning. Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet kan anses vara skälig tid torde dock, enligt regeringens mening, kunna beaktas om det finns sådana särskilda omständigheter som kan utgöra grund för nedsättning eller eftergift av sanktionsavgiften. Om den enskilde, innan tidpunkten för skälig tid överskridits, har fått ett godtagbart erbjudande om en bostad som han eller hon tackat nej till, kan det vara sådant som medför att ansökan om åläggande av sanktionsavgiften inte bör göras. Detsamma kan även gälla t.ex. om kommunen, trots stora ansträngningar, inte lyckats ordna en kontaktperson inom skälig tid.²⁴³

Av uttalandet kan flera iakttagelser göras. Först och främst kan sägas att det inte kan uppställas någon senast godtagbar tidpunkt för när insatsbeslut ska verkställas. Den skäliga tiden kan s.a.s. inte schabloniseras utan måste tillåtas att variera från fall till fall.

Vidare kan sägas att bedömningen av den skäliga tiden inte uteslutande dikteras av kommunernas agerande, utan även av de insatsberättigades agerande. Deras grad av medverkan i verkställigheten kan alltså i förlängningen inverka på hur lång tid som i det enskilda fallet bedöms vara skälig. Med andra ord så är situationer tänkbara där kommuner visserligen har brustit i verkställighetshänsen men trots detta inte bör klandras för sina dröjsmål, till exempel om den enskilde har tackat nej till ett erforderligt erbjudande. I den juridiska litteraturen har det nyss sagda ansetts komma till uttryck i lagtexten genom att det för avgiftens utdömande inte föreskrivs att kommuner ska ”verkställa” ett beslut, utan snarare ”tillhandahålla” en insats.²⁴⁴ Att den enskilde fördröjer tillhandahållandet av en insats i onödan medför alltså inte att kommunen samtidigt bör klandras för att beslutet därmed verkställs utom en skälig tid.

En annan sak är att det av uttalandet framgår att skälighetsbedömningen inte är homogen för samtliga insatser. Tvärtom är den snarare insatsspecifik i den

²⁴² Se prop. 2007/08:43 s. 19

²⁴³ Prop. 2007/08:43 s. 19.

²⁴⁴ Se Lundin (2003) s. 469 f.

bemärkelsen att två olika tillhandahållanden som tagit lika lång tid, kan bedömas olika beroende på vilken insats det varit fråga om. Det ena tillhandahållandet kan således ha inträffat inom skälig tid, medan det andra kan ha inträffat utom skälig tid.

Den närmare bedömningen av huruvida ett insatsbeslut har verkställts inom eller utom skälig tid har följaktligen överlämnats åt rättstillämpningen att ta ställning till i varje enskilt fall. Vilka konsekvenser som kan tänkas följa av detta återkommer jag till. Redan nu kan dock anmärkas att risken för en spretig underrättspraxis rimligen ökar desto större normbildande ansvar som regeringen delegerar till domstolarna. Likaså är jag inte övertygad om hur väl ordningen egentligen rimmar med rättighetskonstruktionen i LSS, vilken som bekant har utarbetats med den enskildes rättssäkerhet i förgrunden.²⁴⁵ En väsentlig aspekt i det sammanhanget är nämligen att regelverk och rättsprocesser ska vara så förutsägbara som möjligt.²⁴⁶

Till sist bör sägas att det mot bakgrund av regeringens uttalande kan ifrågasättas vilken funktion tremånadersfristen egentligen uppbär. Medan densamma bevisligen inte markerar hur lång tid kommuner har på sig att verkställa insatsbeslut, kanske den trots allt kan tjäna som ledning då det (o)skäliga dröjsmålet ska bedömas på en systematisk nivå.

3.2.2 JO:s syn på verkställigheten

I det föregående avsnittet har framgått att huvudregeln rörande insatsbeslut enligt LSS är att desamma gäller omedelbart. Att besluten gäller omedelbart innebär i princip att de även ska verkställas omedelbart. I lagtexten har dock tagits in ett undantag som ger förvaltningsrätterna och kammarrätterna möjlighet att skjuta upp tidpunkten för när deras avgöranden börjar gälla. Likaså har socialnämnderna möjlighet att tidsbegränsa sina insatsbeslut, vilket i sig kan innebära att tidpunkten för verkan senareläggs. Av diverse förarbetsuttalanden till LSS kan dock utläsas att regeringen har ifrågasatt rimligheten i huvudregeln om omedelbar verkställighet, och att det bl.a. har ansetts att så inte alltid kan ske. Till följd därav har även uttalats en generell utgångspunkt att insatsbeslut ska verkställas inom skälig tid. Någon närmare vägledning kring detta begrepp har dock inte getts, men regeringen har åtminstone varit tydlig med att bedömningen alltid måste individualiseras i förhållande till omständigheterna i det specifika fallet. I allt väsentligt är frågan alltså överlämnad åt kommunerna och domstolarna att ta ställning till. HFD:s syn på saken presenteras senare i detta kapitel. Nedan ska först undersökas vad JO har haft att säga om verkställigheten.

²⁴⁵ Se avsnitt 2.2.

²⁴⁶ Se Marcusson (2010) s. 241 ff. och där gjorda hänvisningar.

3.2.2.1 JO 2003/04 s. 317

Situationen gällde en person, NN, som hade beviljats 84 assistanstimmar av Försäkringskassan.²⁴⁷ NN begärde att kommunen skulle utföra 10 av de beviljade timmarna.²⁴⁸ Socialchefen i kommunen meddelade NN följande inställning:

Vad gäller Ditt behov av praktisk hjälp i hemmet har kommunen erbjudit olika lösningar. Detta har skett inom ramen för den av försäkringskassan beviljade personliga assistansen (LASS).

Av bl.a. brevet från FF framgår att ingen personal från den kommunala organisationen står ut med din arbetsmiljö som Du kan erbjuda. Kommunen anser sig, som FF redan informerat Dig om, uttömt alla möjligheter att erbjuda Dig någonting annat än som redan prövats. Jag anser att Du därmed avböjt kommunens erbjudanden. Kommunens erbjudanden står fortfarande kvar under förutsättning Du visar att ändrade förhållanden i framtiden kommer att råda i ditt hem kan Du kontakta enhetschef FF för eventuella nya behov av bistå Dig med praktisk hjälp i hemmet.²⁴⁹

Frågan hos JO var följaktligen om kommunen hade haft fog för att neka NN personlig assistans med hänsyn till bristfällig arbetsmiljö. JO ansåg dock att underlaget var så pass otillräckligt att någon kritik inte kunde riktas mot kommunen. Med hänvisning till två tidigare JO-beslut uttalades dock att ”det knappast finns något utrymme för kommunen att under åberopande av arbetsmiljöskäl vägra att tillhandahålla insatsen”.²⁵⁰

Medan beslutet inte rör tidpunkten för verkställighet som sådan torde följande kunna sägas. Trots upprepade försök som har misslyckats får kommuner inte avbryta tillhandahållanden av insatser med hänvisning till konkurrerande bestämmelser enligt arbetsmiljölagen (1977:1160). I sådana situationer har besluten inte verkställts.

3.2.2.2 JO 2008/09 s. 334

I det här fallet hade en person, NN, ansökt hos kommunen om ledsagarservice.²⁵¹ Två månader efter ansökan hölls därför ett möte mellan NN och kommunen. Vid mötet kom parterna överens om en provisorisk lösning för att temporärt tillgodose NN:s behov. Därefter dröjde det dock flera månader till dess att ett formenligt beslut om insatsen ledsagarservice fattades. Totalt hade det vid

²⁴⁷ Se den numera upphävda lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS.

²⁴⁸ Se 9 § 2 LSS. Får den enskilde assistansersättning av Försäkringskassan men inte själv vill ordna assistansen är kommunen skyldig att tillhandahålla densamma. Om detta, se prop. 1992/93:159 s. 177.

²⁴⁹ JO-beslut dnr 4467-2000, s. 3.

²⁵⁰ JO-beslut dnr 4467-2000, s. 5.

²⁵¹ Se 9 § 3 LSS.

beslutsdatumet förflutit nio månader sedan NN:s ansökan.²⁵² Med anledning av detta uttalade JO följande:

När nämnden får en ansökan om ledsagarservice enligt LSS skall nämnden efter företagen utredning utan oskäligt dröjsmål fatta ett beslut. Vem som skall utses till ledsagare är att betrakta som en ren verkställighetsfråga och får inte innebära att nämnden dröjer med att fatta ett beslut om själva rätten till insatsen. Nämnden borde därför ha fattat ett beslut om ■■■■■s rätt till insats i form av ledsagarservice långt tidigare än som blev fallet. Att nämnden dröjde med detta är inte tillfredsställande.²⁵³

Beslutet behandlar enbart verkställighetsfrågan indirekt. Trots detta torde kunna sägas att kommuner inte får kringgå befarade verkställighetshinder genom att fördröja beslutsfattandet till dess att de ifrågavarande hindren har avhjälpes.

3.2.2.3 JO beslut dnr 3063-2020

I den här situationen, som utspelade sig under covid-19-pandemin, beslutade en kommun att inte verkställa beslut om insatser enligt 16 a § LSS. Det vill säga att kommunen i egenskap av vistelsekommun vägrade att verkställa sådana insatsbeslut som fattats av de berättigades bosättningskommuner. Vistelsekommuner är dock skyldiga att verkställa även sådana beslut, vilket framgår av 16 a § 2 LSS. Den vägrande kommunen hänvisade dock till minimering av risken för smittspridning som skäl för att inte följa gällande regelverk. Frågan hos JO blev följaktligen om ett sådant ställningstagande var möjligt.²⁵⁴ JO uttalade bl.a. följande:

Kommunstyrelsen har i sitt remissvar inte berört frågan om lagstöd för det aktuella beslutet, utan har endast redogjort för rådande förhållanden med spridningen av viruset covid-19. Det är ostridigt fråga om en extraordinär situation för landets kommuner. Som jag redan pekat på följer dock en skyldighet för en vistelsekommun att verkställa bosättningskommunens beslut om insatser enligt 2 a kap. 6 § SoL och 16 a § LSS. En kommun har inte någon laglig möjlighet att själv välja om den ska följa gällande lagstiftning eller inte.²⁵⁵

Beslutet gällde alltså en lagtrotsig situation där kommunen fattat beslut om att inte följa gällande lagstiftning med hänvisning till de vid tidpunkten rådande samhällsförhållandena. I verkställighetshänseende följer det av beslutet att inte ens sådana extraordinära omständigheter som förelåg under höjden av covid-19 pandemin, föranleder att kommuner kan neka verkställighet av insatsbeslut. Trots att de ifrågavarande förhållandena låg utanför kommunens kontroll, borde verkställighet ha skett.

²⁵² Se JO-beslut dnr 6008-2006, s. 1 f.

²⁵³ JO-beslut dnr 6008-2006, s. 3.

²⁵⁴ Se JO-beslut dnr 3063-2020, s. 1 f.

²⁵⁵ JO-beslut dnr 3063-2020, s. 2 f.

3.2.2.4 JO 2015/16 s. 478

NN hade beviljats assistansersättning av Försäkringskassan enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB. Genom muntligt avtal var kommunen NN:s assistansanordnare, varför kommunen sålunda även var arbetsgivare för de personliga assistenterna. En tid senare sade kommunen dock upp avtalet, och frågan var följaktligen om kommunen hade haft fog för detta.²⁵⁶ JO uttalade följande:

Av utredningen framgår att kommunen sa upp avtalet att fungera som assistansanordnare för ■■■ och i stället hade en beredskap för hjälp i annan form om ■■■ själv inte skulle ordnat en enskild anordnare. Kommunen överlämnade således ansvaret för att ordna insatsen personlig assistens till ■■■. Rätten för en enskild att kunna be kommunen att anordna personlig assistans grundar sig emellertid på bestämmelser i LSS som en kommun inte har möjlighet att avtala om på samma sätt som en enskild aktör. Det yttersta ansvaret enligt LSS innebär att kommunen är skyldig att anordna personlig assistans för enskilda som beviljats sådana insatser. En kommun kan inte fransäga sig denna skyldighet.²⁵⁷

Av beslutet torde kunna sägas att kommuner aldrig får avbryta verkställighet av insatsbeslut på egen begäran. Kommuners verkställighetsskyldighet kan således aldrig kringgå genom fransägande av ansvaret, eftersom insatsberättigade aldrig ska kunna, så att säga, ”falla mellan stolarna”.²⁵⁸

3.2.2.5 JO 2025/26 s. 346

En person, NN, ansökte vid två tillfällen hos kommunen om personlig assistans.²⁵⁹ Den första ansökan beviljades delvis men NN:s behov ansågs vara mindre än vad ansökan avsåg. Den andra ansökan avslogs men båda besluten överklagades. Avseende den första ansökan förklarade förvaltningsrätten att NN hade rätt till viss ytterligare personlig assistans. Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning och återförvisade målet till nämnden, bl.a. för att pröva behovsomfattningen och huruvida NN kunde beviljas ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för assistansen som hade utförts. Avseende den andra ansökan förklarade förvaltningsrätten att NN hade rätt till personlig assistans och även där återförvisades målet till nämnden. Den efterföljande frågan hos JO gällde kommunens handläggning av de två ärendena.²⁶⁰ Angående NN:s första ansökan uttalades bl.a. följande:

Nämnden har i sitt yttrande uppgett att den inledningsvis inte ansåg sig skyldig att följa kammarrättens dom. Som skäl för den uppfattningen har nämnden angett att det vid utredningen inför det beslut som nämnden fattade i juni 2022 noterades nya omständigheter. Enligt nämnden medförde dessa omständigheter att ■■■ inte hade rätt till personlig assistans överhuvudtaget och nämnden bedömde att

²⁵⁶ Se JO-beslut dnr 785-2014, s. 1 f.

²⁵⁷ JO-beslut dnr 785-2014, s. 4.

²⁵⁸ Jfr RÅ 2009 ref. 61; HFD 2012 ref. 75.

²⁵⁹ Se 9 § 2 LSS.

²⁶⁰ Se JO-beslut dnr 5244-2023, s. 3.

om kammarrätten hade känt till dessa omständigheter, så hade utgången i målet blivit en annan.

Av instansordningens princip följer att en underinstans självfallet ska följa överinstansens avgörande och lojalt tillämpa det som sägs där. Endast om det finns särskilda skäl finns det utrymme för underinstansen att göra något annat. [...] Några sådana omständigheter synes enligt min mening inte ha förelegat i det nu aktuella ärendet. Oavsett hur det förhåller sig med det ser jag allvarligt på att nämnden bestämde sig för att inte vidta någon åtgärd alls med anledning av kammarrättens dom förrän efter ca ett år.²⁶¹

Fallet gällde alltså en domstolstrotsig situation. Av uttalandet följer i verkställighetshänseende att kommuner inte får förhålla sig passiva i förhållande till överinstansers avgörande, såvida inte vissa särskilda skäl är för handen.²⁶² Att kommuner anser att domstolsavgöranden är felaktiga eller ofullständiga utgör inte sådana skäl.

Angående NN:s andra ansökan uttalade JO bl.a. följande:

[...] Den ■■■ 2023 överklagade nämnden domen till kammarrätten. Handläggaren meddelade ■■■ samma dag per e-post bl.a. att hon avsåg att invänta svar angående prövningstillstånd innan ett möte skulle bokas in. Vidare angav handläggaren i ett senare e-postmeddelande till ■■■ att om prövningstillstånd beviljades avsåg nämnden att avvakta kammarrättens dom i målet. Jag kan inte uppfatta det på annat sätt än att nämnden inte avsåg att hantera förvaltningsrättens dom innan kammarrätten hade avgjort målet slutligt. Det är uppseendeväckande att nämnden inte verkar ha förstätt sin skyldighet i det avseendet.

Jag kan konstatera att ■■■ genom förvaltningsrättens dom förklarades ha rätt till personlig assistans. Nämnden skulle alltså inte pröva den frågan utan enbart omfattningen av ■■■s assistansbehov och i vilken utsträckning hon kunde beviljas ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans som hade utförts.

[...] Utifrån de handlingar jag har tagit del av har jag svårt att dra någon annan slutsats än att nämnden inte förstod att förvaltningsrättens dom gällde omedelbart. Nämnden borde skyndsamt ha handlagt ärendet och därför har nämndens hantering av domen brutit.²⁶³

Även i denna del gällde fallet en domstolstrotsig situation. Skillnaden låg dock i att kommunen i den här delen ansåg sig vara oförhindrad att invänta kammarrättens beslut om prövningstillstånd. Som även uppmärksammas av JO hade en sådan ordning dock krävt ett beslut om inhibition från kammarrättens sida.²⁶⁴

²⁶¹ JO-beslut dnr 5244-2023, s. 6.

²⁶² Det ska i princip handla om situationer då fråga om resning kan bli aktuell. Om detta, se bl.a. RÅ 1979 1:95.

²⁶³ JO-beslut dnr 5244-2023, s. 6 f.

²⁶⁴ Se 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). För vidare läsning om inhibition, se bl.a. Lavin (1993).

Det vill säga ett icke-slutligt beslut om att det överklagade avgörandet tills vidare inte gällde. I verkställighetshänseende följer av beslutet att kommuner inte får avvakta verkställighet med hänvisning till att målet är överklagat till högre instans. I sådana fall, och då något inhibitionsyrkande inte har framställts, gäller huvudregeln om att även domstolsavgöranden gäller omedelbart.

3.2.2.6 JO 2025/26 s. 353

NN hade beviljats assistansersättning av Försäkringskassan enligt 51 kap. SFB och per NN:s begäran skulle kommunen vara assistansanordnare. Kommunen var därmed arbetsgivare för de personliga assistenterna. På grund av arbetsmiljöbrister i NN:s hem hade kommunen dock haft svårt med att rekrytera assistenter. För att komma runt problemet tillhandahölls därför delar av assistansen vid ett korttidsboende. Frågan hos JO avsåg huruvida detta var tillräckligt utifrån de krav som gäller enligt LSS.²⁶⁵ I sammanhanget uttalades bl.a. följande:

Nämnden har beskrivit att [REDACTED] fick insatser av personliga assistenter vid korttidsboendet. Jag kan dock inte förstå det på annat sätt än att [REDACTED] var hänvisad till hjälp och stöd från den personal som vid den tiden arbetade vid boendet, och att det alltså inte var fråga om assistenter som var knutna till just henne. Hon kunde inte heller såvitt jag förstår styra över vilka personer som skulle utföra stöd- och hjälpinsatserna. Det var alltså inte fråga om ett sådant personligt utformat stöd som insatsen personlig assistans är avsett att vara, och enligt min mening kan den personal som utförde insatserna åt [REDACTED] inte ses som sådana personliga assistenter som avses i LSS. Enligt min mening har kommunen därför inte verkställt insatsen personlig assistans under den tid som [REDACTED] vistades på korttidsboendet.²⁶⁶

Beslutet klargör att kommuner inte kan kringgå verkställighetshinder genom att substituera, om än tillfälligt, beslutade insatser med alternativa former av stöd och service. För att kommuner ska uppfylla sin skyldighet att verkställa insatsbeslut presumeras att verkställigheten sker i enlighet med de krav som följer av LSS. Inte minst följer detta av att stöd och service enligt LSS ges i form av särskilda insatser, till skillnad från bl.a. socialtjänstlagens generella insatser.²⁶⁷

²⁶⁵ Se JO-beslut dnr 6204-2023, s. 1 f.

²⁶⁶ JO-beslut dnr 6204-2023, s. 3 f.

²⁶⁷ Se bl.a. avsnitt 2.2.2.1. Jfr även not 210.

3.3 Den särskilda avgiften

28 a § LSS

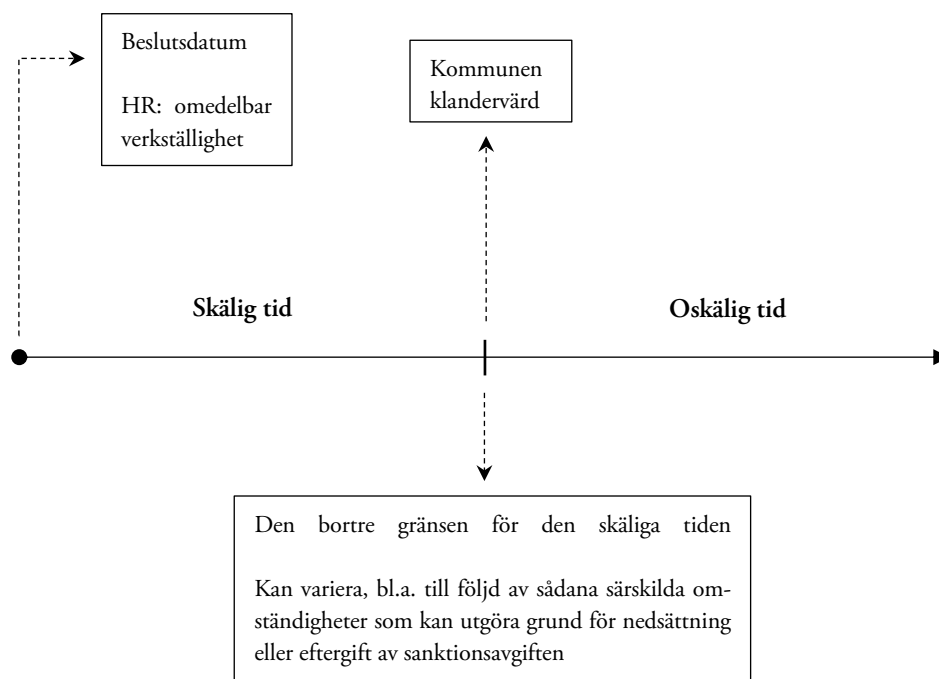
”En kommun eller en region som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av en sådan nämnd som avses i 22 §, ska åläggas att betala en särskild avgift. [...]

En kommun eller en region som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, ska åläggas att betala en särskild avgift. [...]”

Så lyder bestämmelsen om den särskilda avgiften i LSS. Värt att notera är att det för avgiftens åläggande förutsätts att insatsen inte har tillhandahållits inom skälig tid. Att insatsen inte har tillhandahållits inom skälig tid är dock inte detsamma som att insatsen inte har tillhandahållits omedelbart. Som har konstaterats ovan är huvudregeln nämligen att både kommuners insatsbeslut och förvaltningsdomstolars avgöranden gäller omedelbart, vilket i princip innebär att de även ska verkställas omedelbart.²⁶⁸ I diverse förarbetsuttalanden har dock framhållits att en sådan lösning inte alltid kan anses rimlig och inte minst med hänsyn till insatsernas varierande former. Utifrån bestämmelsens utformning kan följaktligen konstateras att kommuners klandervärdhet inträffar först då tröskelvärdet ”skälig tid” har passerats. Den kritiska tidpunkten anknyter således inte till huvudregeln utan snarare till en senarelagd tidpunkt. Systematiken kan vid första anblick verka svåröverskådlig, vilket torde bero på hur bedömningskriteriet ”skälig tid” har utformats: ”inte inom skälig tid”. Att en insats inte har tillhandahållits inom skälig tid är dock detsamma som att tillhandahållandet har dröjt ”oskäligt” länge. För att förenkla förståelsen kan systematiken åskådliggöras enligt följande:²⁶⁹

²⁶⁸ Se avsnitt 3.2; 3.2.1.

²⁶⁹ Se figur 5 på nästa sida.



Figur 5 – Förenklad illustration över det (o)skäliga dröjsmålets bedömning i mål om särskild avgift. Bedömningen illustreras linjärt, där pilens riktning indikerar den tidsmässiga processen från: a) att ett gynnande insatsbeslut meddelas; b) ett skäligt dröjsmål uppstår, och c) ett oskäligt dröjsmål uppstår. Klammern indikerar brytpunkten för när det skäliga dröjsmålet övergår till att vara oskäligt.

Ovan har även framgått att regeringen har varit tämligen sparsam i sina uttalanden rörande frågan om hur den skäliga tiden egentligen ska förstås.²⁷⁰ Därvidlag har enbart uttalats att någon generell tidsfrist för vad som utgör skälig tid inte bör utarbetas. Detta eftersom en individuell bedömning alltid måste göras utifrån de unika omständigheterna i varje enskilt fall.²⁷¹

Ledning får i stället hämtas ur uttalandena om avgiftens nedsättning och eftergift. Om sådana omständigheter är för handen, det vill säga särskilda omständigheter, bör detta kunna beaktas vid bedömningen av den skäliga tiden. I förarbetena ges två exempel på vad som skulle kunna utgöra särskilda omständigheter, nämligen: a) då en enskild erbjudits en erforderlig bostad inom den skäliga tiden men tackat nej, och b) då en kommun inte lyckats anordna en kontaktperson inom skälig tid, trots stora ansträngningar.²⁷² Vidare ges viss ledning i frågan om vad som ska förstås utgöra särskilda omständigheter genom en hänvisning till ett tidigare lagrådsyttrande, vari sägs att de åsyftade omständigheterna huvudsakligen bör vara sådana som legat utanför kommunernas kontroll.²⁷³

Hur väl Lagrådets klargörande förhåller sig till samtidens utveckling är dock inte helt givet. Nämnvärt har JO dryga 20 år efter yttrandet uttalat att covid-19 pandemin inte medför några inskränkningar i kommunernas skyldighet att verkställa

²⁷⁰ Se avsnitt 3.2; 3.2.1.

²⁷¹ Se prop. 2007/08:43 s. 19.

²⁷² Se prop. 2007/08:43 s. 22.

²⁷³ Se prop. 2001/02:122 s. 51.

insatsbeslut. Detta trots att omständigheterna som mötte samhället med anledning av pandemin givetvis låg utanför kommunernas kontroll.²⁷⁴ Problematiken torde dock förstås på så sätt att särskilda omständigheter visserligen kan inverka på den skäligen tidens bedömning alternativt medföra att avgiften bör efterges. De medför dock aldrig att kommuner kan undgå sitt verkställighetsansvar helt och hållet.

3.3.1 Det (o)skäligen dröjsmålet

Då förarbetsuttalandena är knapphändiga vad gäller den skäligen tidens bedömning får frågan i stället fyllas ut med hjälp av rättspraxis. Att så skulle vara behövt synes även ha varit regeringens avsikt då man uttalade att dröjsmålets bedömning ska vara individuell, nyanserad och anpasslig till omständigheterna i varje enskilt fall.²⁷⁵

3.3.1.1 RÅ 2007 ref. 36

Målet gällde en person, NN, som sedan 1991 bodde i ett gruppboende. Boendet bestod av två lägenheter med tre personer i varje lägenhet. Sedan millennieskiftet hade dock uppmärksamats att boendet fungerade mindre bra och det ansågs inte vara fullvärdigt. NN ansökte därför hos kommunen om insatsen bostad med särskild service för vuxna, enligt 9 § 9 LSS. Kommunen avslog ansökan och förklarade att NN:s behov visserligen var ostridigt, men att någon fullvärdig bostad inte fanns tillgänglig. NN överklagade beslutet, varpå länsrätten förklarade henne ha rätt till den ifrågavarande insatsen. Cirka sju månader efter länsrättens dom ansökte länsstyrelsen om att kommunen skulle åläggas en särskild avgift. Två veckor senare verkställdes domen.²⁷⁶ I fråga om kommunens dröjsmål uttalade Högsta förvaltningsdomstolen följande:

[...] Tillhandahållande av en lämplig gruppboende kan vara betydligt mer komplicerat och tidsödande än tillhandahållande av en serviceboende eller annan särskilt anpassad bostad. Förutom de yttre krav som måste sällas på själva bostaden – krav som en kommun har möjlighet att ta hänsyn till i sin planering av bostäder för funktionshindrade – måste hänsyn också tas till sammansättningen av gruppen boende och till eventuella behov av kvalificerad personal. Också sådana svårigheter för en kommun att verkställa en dom om gruppboende måste kunna beaktas vid bedömningen av om ett dröjsmål är oskäligt eller inte.²⁷⁷

HFD framhäver sålunda att beräkningen av den skäligen tiden rimligen måste vara insatsspecifik. Därtill ges vägledning i form av att även rent praktiska överväganden såsom sammansättningen av boende och behovet av viss typ av personal måste tillåtas inverka på bedömningen. Följaktligen kan tänkas att en större grupp boende, inom vilken en person är i behov av omfattande stöd och service,

²⁷⁴ Se JO-beslut dnr 3063-2020.

²⁷⁵ Jfr prop. 2007/08:43 s. 19; prop. 2001/02:122 s. 29 f.

²⁷⁶ Se RÅ 2007 ref. 36, s. 200 f.

²⁷⁷ RÅ 2007 ref. 36, s. 200.

kan påkalla att den skäligen tiden förlängs. Motsatsvis torde en mindre grupp boende med snarlika behov medföra att den skäligen tiden förkortas.

Vidare uttalade domstolen att målsättningen givetvis måste vara att en dom om rätt till bostad ska verkställas så fort som möjligt. Mot detta måste dock ställas att kommunens planering inte rimligen kan förutse t.ex. oförutsedda akuta situationer, i vilka påkallas en omprioritering bland de insatsberättigade och i fråga om vem som bör ges företräde i verkställighetshänseende.²⁷⁸

I målet bedömde HFD att det ifrågavarande dröjsmålet om sju och en halv månad inte var att betrakta som oskäligt. I bedömningen fäste domstolen, utöver vad som redan har sagts, särskild vikt vid att NN sedan tidigare bodde i en grupp-bostad och att hon inte varit i akut behov av en annan bostad eller att förhållanden i den tidigare bostaden varit så illa att de inte kunde tolereras under en övergångsperiod.²⁷⁹

3.3.1.2 RÅ 2007 ref. 37 I

NN ansökte i mars 2002 om insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS. Vid tidpunkten bodde NN med sina föräldrar. Efter cirka fem månaders handläggning avtog kommunen hennes ansökan, varpå hon överklagade beslutet. En månad därefter förklarade länsrätten att NN hade rätt till insatsen och förpliktade kommunen att tillhandahålla densamma. Domen verkställdes i september 2004 och NN var under tiden fram till verkställigheten beviljad insatserna daglig verksamhet och personlig assistans med 50 timmar i veckan.²⁸⁰

I fråga om det konstaterade dröjsmålet hänvisade HFD inledningsvis till de uttalanden som gjorts i RÅ 2007 ref. 36. Därutöver tillades följande:

En förvaltningsdomstols dom om rätt till insats enligt 9 § LSS gäller omedelbart. Den beslutade insatsen skall därför i princip tillhandahållas utan dröjsmål. Att så skall ske ter sig klart när det gäller rätt till insatser som biträde av personlig assistent eller avlösarservice i hemmet. Som ovan framgått måste emellertid ett visst dröjsmål accepteras när det gäller tillhandahållande av en permanentbostad, särskild om det rör sig om en grupp-bostad.²⁸¹

HFD ansåg att dröjsmålet som bedömdes ha löpt under närmare två år var oskäligt. Värt att poängtera är att domstolen inte tillmätte kommunens anföranden om att efterfrågan på grupp-bostäder hade ökat kraftigt under perioden någon avgörande betydelse. Detta är intressant inte minst med hänsyn till vad som tidigare uttalats i RÅ 2007 ref. 36.²⁸² I det avgörandet anmärkte domstolen att målsättningen alltid måste vara att insatser ska verkställas så fort som möjligt,

²⁷⁸ Se RÅ 2007 ref. 36, s. 201.

²⁷⁹ Se RÅ 2007 ref. 36, s. 201 f. För en liknande bedömning, jfr HFD 2011 not 91.

²⁸⁰ Se RÅ 2007 ref. 37 I, s. 202 och 210 f.

²⁸¹ RÅ 2007 ref. 37 I, s. 210.

²⁸² Se avsnitt 3.3.1.1.

men att kommuner inte kan förväntas planera bl.a. för oförutsedda och akuta situationer. I förevarande avgörande verkar detta dock inte ha inverkat på bedömningen. HFD uttalade snarare att kommunen sedan tidigare måste ha varit medveten om att NN skulle komma att göra anspråk på en bostad med särskild service. Detta med hänsyn dels till hennes ålder, dels till det faktum att hon fortfarande var hemmaboendes hos sina föräldrar. Således hade det ålegat kommunen att vidta förberedande åtgärder inför NN:s ianspråktagande.²⁸³

3.3.1.3 RÅ 2009 ref. 21

En person, NN, ansökte om insatsen bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS. Kommunen avslag ansökan varpå NN överklagade beslutet. Vid besvärspövningen förklarade länsrätten att NN hade rätt till den ifrågavarande insatsen, och förpliktade kommunen att tillhandahålla densamma. Efter att så inte skedde ansökte länsstyrelsen om att kommunen skulle åläggas att betala en särskild avgift.²⁸⁴

I fråga om den skäligen tidens bedömning hänvisade HFD till de motivuttalanden vari sagts att en bedömning av den skäligen tiden alltid kräver en individuell prövning, men att förekomsten av omständigheter som talar för att avgiften ska sättas ned kan inverka på vad som i det enskilda fallet är skäligt.²⁸⁵ För egen del uttalade domstolen bl.a. följande:

En individuell bedömning måste göras av vilken tid som i det enskilda fallet kan anses skälig. Vilka faktorer som härvid ska beaktas synes dock inte klart, liksom inte heller vilka slags omständigheter som kan utgöra skäl för eftergift. Det senast återgivna propositionsuttalandet ger vid handen att det i princip är samma typ av omständigheter som har relevans såväl vid bedömningen av frågan om tiden varit skälig eller ej som vid bedömningen av om det finns skäl för nedsättning eller eftergift av den särskilda avgiften.²⁸⁶

Då HFD prövade målet hade sex år förflutit sedan länsstyrelsen ansökt om åläggande av särskild avgift. Insatsen var fortsatt inte verkställd, vilket domstolen ansåg i normalfallet skulle innebära en oacceptabelt lång tidsutdräkt. NN hade dock under dröjsmålet varit beviljad andra insatser. Dessutom var situationen sådan att NN enbart ville ha en viss typ av bostad som inte hade funnits tillgänglig under dröjsmålet. Mot denna bakgrund resonerade domstolen att syftet med den särskilda avgiften är att säkerställa att insatsberättigade kommer till åtnjutande av de specifika insatser som de ansökt om. Har kommunen under en viss period inte möjlighet att tillgodose en sådan önskan menade domstolen att det framstår som mindre lyckat att kommunen skulle försöka förmå den enskilde att

²⁸³ Se RÅ 2007 ref. 37 I, s. 211.

²⁸⁴ Se RÅ 2009 ref. 21, s. 150 f. och 156.

²⁸⁵ Se RÅ 2009 ref. 21, s. 160.

²⁸⁶ RÅ 2009 ref. 21, s. 160.

nöja sig med ett alternativ, för att på så sätt undgå sanktionsavgift. HFD ansåg följaktligen att någon avgift inte skulle åläggas.²⁸⁷

Av avgörandet kan i första hand utläsas att det vid den skäligen tidens bedömning, precis som uttalas i förarbetena, ska beaktas sådana omständigheter som talar för nedsättning eller eftergift av avgiften. Därutöver bör det utifrån hur domstolen synes resonera kunna sägas att den individuella bedömningen kan ges företräde framför dröjsmålets totala varaktighet. Den skäligen tidens bedömning kan sålunda förskjutas i takt med omständigheterna i det specifika fallet. Givetvis bör det dock vara så att ju längre dröjsmålet pågår, desto ”starkare” omständigheter bör krävas. En intressant fråga med anledning av domstolens resonemangslinje är hur långt ett dröjsmål faktiskt kan löpa utan att för den delen bli oskäligt.

3.3.1.4 HFD 2018 ref. 80

Genom det fria skolvalet hade NN sökt och blivit antagen till en gymnasieskola som låg utanför hans hemkommun, varför han var i behov av en särskild bostad för att kunna fullgöra sin skolgång. Mot denna bakgrund förklarades han genom domstolsavgörande ha rätt till insatsen bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt 9 § 8 LSS. Omfattningen av insatsen överlämnades åt kommunen att ta ställning till och bestämma. Utförandet av verkställigheten skulle alltså ske i en annan kommun men ansvaret enligt LSS åvilade alltså hemkommunen.²⁸⁸ Insatsens omfattning bestämdes till ett visst antal veckor per kalenderår men till följd av oenigheter mellan hemkommunen och utföraren, som ansåg att NN:s stödbehov var avsevärt större än vad kommunen hade bedömt, kom insatsen aldrig att verkställas. Verktälligheten avbröts därefter på NN:s begäran, cirka ett år efter att han beviljats insatsen.²⁸⁹

På frågan om den skäligen tidens bedömning hänvisade HFD inledningsvis till domstolens tidigare avgöranden.²⁹⁰ Därutöver ansåg domstolen att det i målet förelåg ytterligare omständigheter som borde beaktas vid bedömningen. Det konstaterades att det för NN:s behov enbart fanns en möjlig utförare som kunde utföra den beviljade insatsen. Därtill pönades att kommunen förvisso skulle ha kunnat godta utförarens ersättningskrav, vilka byggde på det av utföraren konstaterade stödbehovet. Behovsprövningen, sades det vidare, är dock en uppgift för kommuner att ta ställning till och inte en fråga för utförare.²⁹¹ Mot denna bakgrund uttalade domstolen följande:

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan det inte krävas att en kommun, för att undgå att bli skyldig att betala särskild avgift, ska behöva ge avkall på sin rådighet att med utgångspunkt i de individuellt utredda stödbehoven avgöra vad som ska ingå i en insats och hur denna ska utformas. [REDACTED] kommuns

²⁸⁷ Se RÅ 2009 ref. 21, s. 161.

²⁸⁸ Se 16 c § LSS.

²⁸⁹ Se HFD 2018 ref. 80, s. 587 f.

²⁹⁰ Se RÅ 2007 ref. 36; RÅ 2007 ref. 37 I; RÅ 2009 ref. 21.

²⁹¹ Se HFD 2018 ref. 80, s. 591.

dröjsmål med att tillhandahålla insatsen kan mot den bakgrunden inte anses som oskäligt.²⁹²

HFD fäste sålunda avsevärd vikt vid de uppstådda oenigheterna mellan kommunen och utföraren. Således kan sägas att en kommun inte bör betraktas som klandervärd i sitt dröjsmål om verkställigheten har varit praktiskt taget omöjlig. Med viss reservation för nyansering torde i stället kunna sägas att en kommun kan förväntas göra allt som står inom dess makt, utan att för den delen ge avkall på sin rådighet. Exempel på ett sådant avkall utgör situationen då en kommun tvingas godta en utförares krav även om dessa ingriper på kommunens underliggande behovsbedömning.²⁹³ En intressant fråga med anledning av målet är vad som hade hänt om NN inte frivilligt hade avböjt insatsen: hur länge hade dröjsmålet kunnat fortgå innan det bedömdes som oskäligt?

3.3.2 Det (o)skäliga dröjsmålets bedömning och den särskilda avgiftens beräkning

Det har tidigare i uppsatsen beskrivits hur den särskilda avgiften kom till.²⁹⁴ I utvecklingen märks bl.a. att frågan om det kommunala domstolstrotset var på tal redan i det utredningsbetänkande som låg till grund för LSS-reformen. Vid lagens ikraftträdande utformades den dock utan några sanktionerande bestämmelser gentemot kommunerna. Trots detta var frågan alltjämt aktuell och utredades följaktligen på flera håll. Det dröjde dock till millennieskiftet innan ett första sanktionssystem var på plats, nämligen vitesföreläggandet. Några år senare ersattes vitesystemet med en regelrätt sanktionsavgift: den särskilda avgiften. Tanken var att avgiften skulle vara ett effektivare medel för att råda bot på det kommunala domstolstrotset. Ytterligare några år senare vidgades diskussionen till att även avse det kommunala lagtrotset och i slutet på 2000-talet breddades avgiften till att omfatta även dessa situationer. Mot denna bakgrund kan sägas att den särskilda avgiftens syfte otvetydigt är att råda bot på det kommunala lag- och domstolstrotset så att insatsberättigade kommer i faktiskt åtnjutande av sina beviljade rättigheter, vilket i sig stärker rättssäkerheten för dessa personer.²⁹⁵

En annan fråga, om än närliggande, är vilken funktion avgiften fyller. I detta sammanhang görs sålunda en åtskillnad mellan syftet å ena sidan och funktionen å andra sidan. Med avgiftens syfte avses mer konkret en tilltänkt målsättning om att uppnå en viss effekt, nämligen att motverka kommunalt trots så att insatsberättigade de facto kommer i åtnjutande av sina beviljade insatser.²⁹⁶ Effektens inträde är dock uteslutande ett resultat och inte ett medel i sig. För att effekten

²⁹² HFD 2018 ref. 80, s. 591.

²⁹³ Situationen förutsätter dock att det endast finns en möjlig utförare. I annat fall kan ju kommunen helt enkelt vända sig till en annan utförare.

²⁹⁴ Se avsnitt 2.2.3.4.

²⁹⁵ Jfr bl.a. prop. 1999/2000:79 s. 77 ff.; bet. 1999/2000:SoU14 s. 50; prop. 2001/02:122 s. 21 ff.; bet. 2001/02:KU27 s. 7 f.; prop. 2007/08:43 s. 17 ff.; bet. 2007/08:SoU8 s. 7 f.

²⁹⁶ Svenska Akademien (2009) s. 3091. Termen ”syfte” definieras som en ”planerad följd av visst handlande”.

ska kunna inträda behöver den därför föregås av att vissa medel (den särskilda avgiften) med vissa förbestämda funktioner (uppgifter) tillgrips.²⁹⁷

Utifrån nyss uppställda åtskillnad kan det ur förarbetena utläsas att den särskilda avgiftens funktion är tvåfaldig. För det första ska avgiften vara repressiv, det vill säga utgöra en reaktion gentemot ett klandervärt handlande. För det andra ska avgiften vara vinsteliminering, vilket innebär att densamma måste kunna bestämmas till ett belopp motsvarandes vad kommunen har ”sparat in” genom att inte verkställa en insats i det specifika fallet.²⁹⁸ Det vill säga: har en kommun underlåtit att verkställa ett insatsbeslut med en total kostnad uppgående till 100 000 kr måste den särskilda avgiften kunna bestämmas till minst det beloppet. Den delen av avgiften utgör sålunda det vinsteliminering inslaget. Överstigande del, t.ex. om avgiften bestäms till 150 000 kr, utgör följaktligen det repressiva inslaget, vilket i exemplet hade varit 50 000 kr. Vad gäller insatser som typiskt sett inte uppgår till några större kostnader såsom insatsen kontaktperson, ska det vinsteliminering inslaget även omfatta de kostnadsbesparingar som kommunen har gjort genom att inte arbeta aktivt med rekryteringen av en sådan person.²⁹⁹

Följaktligen är det beloppsmässiga spannet inom vilket den särskilda avgiften kan bestämmas avgörande för att sanktionens syfte ska kunna få genomslag. Med hänsyn till detta instämde regeringen i utredningsbetänkandets förslag om att avgiften skulle kunna sättas till lägst 10 000 kr, och som högst till 1 000 000 kr.³⁰⁰ Angående den lägre gränsen synes denna ha utgjort skiljelinjen mellan vad som ansågs vara allvarliga och icke-allvarliga försummelser.³⁰¹ Beträffande den övre gränsen prognoserades att denna enbart skulle komma att behöva tillgripas i rena undantagsfall,³⁰² vilket senare har bekräftats i en granskningsrapport från Riksrevisionen. Rapporten visade nämligen att miljonbeloppet under perioden 2013–2018 endast hade utdömts i 18 av 858 mål, vilket motsvarar $\approx 2\%$.³⁰³

Det beloppsmässiga spannet 10 000–1 000 000 kr gällde från och med avgiftens tillkomst 2002, fram till och med den 31 december 2025. Sedan den 1 januari 2026³⁰⁴ har avgiftens storlek dock ändrats på så sätt att den numera kan bestämmas som lägst till 15 000 kr, och som högst till 1 500 000 kr. Förhöjningen innebär emellertid inte någon ändring i sak såsom att det repressiva inslaget ska ges

²⁹⁷ Svenska Akademien (2009) s. 863. Termen ”funktion” definieras som en ”bestämd (tilldelad) uppgift i ett visst sammanhang”.

²⁹⁸ Se prop. 2001/02:122 s. 24; prop. 2007/08:43 s. 20 f.

²⁹⁹ Se prop. 2007/08:43 s. 21.

³⁰⁰ Se prop. 2001/02:122 s. 24 f.; Ds 2000:53 s. 161.

³⁰¹ Se Ds 2000:53 s. 161.

³⁰² Se prop. 2001/02:122 s. 24 f.; prop. 2007/08:43 s. 21.

³⁰³ Se Riksrevisionen (2019) s. 51. Det ska dock anmärkas att det i granskningen inte gjordes någon åtskillnad mellan särskild avgift enligt SoL och LSS. För LSS vidkommande torde antalet mål vari den högsta möjliga avgiften har utdömts således vara färre än vad som framgår av statistiken.

³⁰⁴ Se lagen (2025:1298) om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

större verkan och att avgiften därmed ska bli mer kännbar. Avsikten har snarare varit att säkerställa att det vinsteliminierande inslaget förblir ett effektivt medel för att motverka det kommunala trotset. Beloppsspännat har därmed justerats uteslutande i förhållande till den allmänna prisutvecklingen som skett sedan avgiften först tillkom för dryga 25 år sedan.³⁰⁵

Så långt har konstaterats att den särskilda avgiftens funktion är av tvenne slag. För att återknyta till lagtexten i 28 b § LSS motsvarar detta det andra ledet av bestämmelsens andra stycke. Det vill säga, då avgiftens storlek ska bestämmas ska det särskilt beaktas hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Ett annat bedömningskriterium, som framgår av andra styckets första led, är hur lång tid dröjsmålet har pågått.

Frågan om dröjsmålets beräkning uppmärksammades redan i SOU 2004:118, vari det konstaterades att beräkningen hade getts olika sluttidpunkter i rättstillämpningen. Utredningen kategoriserade de tillämpade lösningarna enligt: a) tidpunkten för länsstyrelsernas ansökan om åläggande av sanktionsavgift; b) tidpunkten då kommunerna delgivits länsstyrelsernas ansökningar; och c) tidpunkten för länsrätternas avgöranden.³⁰⁶ Frågan var alltså oklar i flera avseenden. Till följd av detta framhävde regeringen i samband med att avgiften utvidgades till att omfatta även lagtrotsiga situationer att ”hela den tidsperiod som dröjsmålet har pågått bör vara föremål för länsrättens prövning”.³⁰⁷ Det vill säga: sluttidpunkten för dröjsmålets beräkning sammanfaller i regel med dagen för domstolens avgörande, såvida beslutet dessförinnan inte har verkställts eller ärendet hos myndigheten har avslutats. Verkställs domen under domstolens handläggning av målet, är det således den tidpunkten som utgör sluttiden för dröjsmålets beräkning.³⁰⁸ Avslutas ärendet hos nämnden är det likaså den tidpunkten som utgör sluttiden för dröjsmålets beräkning. Det hela kan illustreras enligt följande:³⁰⁹

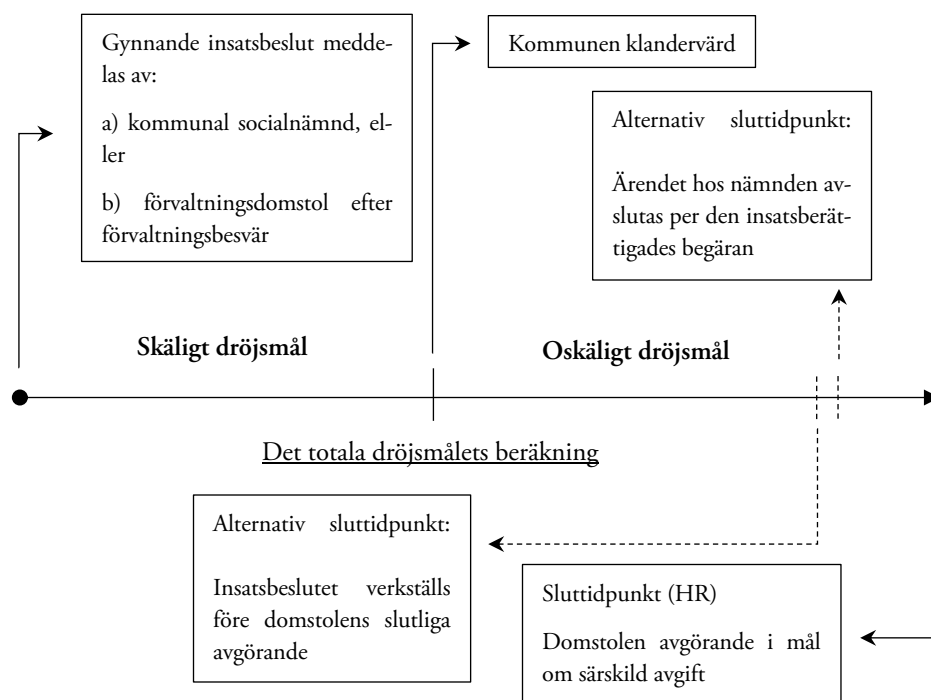
³⁰⁵ Se prop. 2025/26:15 s. 82 f.

³⁰⁶ Se SOU 2004:118 s. 219 ff., särskilt s. 221.

³⁰⁷ Prop. 2007/08:43 s. 21.

³⁰⁸ Jfr prop. 2007/08:43 s. 21.

³⁰⁹ Se figur 6 på nästa sida.



Figur 6 – Illustration över det (o)skäliga dröjsmålets bedömning i mål om särskild avgift

Bedömningen illustreras linjärt, där pilens riktning indikerar den tidsmässiga processen från att gynnande insatsbeslut fattas till att förvaltningsrätt utdömer särskild avgift. Den första heldragna klammern indikerar när kommunens dröjsmål blir klandervärd. De streckade klammarna indikerar de två möjliga sluttidpunkterna för dröjsmålets beräkning. Den andra heldragna klammern indikerar sluttidpunkten för dröjsmålets beräkning i normalfallet.

Att ett insatsbeslut redan har verkställts då avgiften prövas i domstol utgör sålunda inget hinder mot domstolens prövning. I förarbetena beskrevs detta vara en viktig förutsättning för att sanktionssystemets effektivitet skulle kunna upprätthållas. Att verkställighet redan har skett då målet prövas torde dock medföra att avgiften i sådana situationer bestäms till ett lägre belopp, eftersom det totala dröjsmålet därmed blir kortare än om verkställighet inte hade skett.³¹⁰

Det ska även sägas att figuren ovan enbart avser situationen då ett enskilt fall är aktuellt i domstolens mål. I en sådan situation kan den särskilda avgiften följaktligen sättas mellan 15 000–1 500 000 kr. Är det i stället fråga om flera olika fall från en och samma kommun blir avgiften så att säga ”stapelbar”. Med varje enskilt fall som en kommun gjort sig skyldig till att dröja oskäligt länge med tillhandahållandet av en insats justeras avgiftens storlek i motsvarande mån.³¹¹ Det vill säga: om kommun X har dröjt oskäligt länge med att verkställa insatsbeslut i två fall kan den särskilda avgiften bestämmas inom spannet 30 000–3 000 000 kr, och så vidare.

En annan väsentlig aspekt som uppmärksammades redan vid avgiftens tillkomst är vad som skulle ske om verkställigheten fortsatt uteblev trots att en avgift hade utdömts. Med andra ord: vad händer om kommunen åläggs att betala en särskild

³¹⁰ Se prop. 2007/08:43 s. 21 f.

³¹¹ Se prop. 2001/02:122 s. 30. Se även Clevesköld, lagkommentar till 28 b § LSS (Karnov).

avgift men därefter förblir i dröjsmål med att verkställa den ifrågavarande insatsen. Medan regeringen visserligen beskrev den skisserade situationen som högst osannolik, öppnades samtidigt upp för att det i sådana situationer inte skulle föreligga några hinder mot utdömandet av en ”ny” avgift. En sådan senare avgift, förklarades vidare, skulle dock givetvis vara begränsad till att endast avse det dröjsmål som pågått sedan den första avgiftens utdömande.³¹² På Lagrådets förslag var det dock önskvärt om denna möjlighet hade framgått direkt av lagtexten,³¹³ vilket följaktligen gav upphov till bestämmelsen i 28 d § LSS.³¹⁴

Vid prövningen av den särskilda avgiftens utdömande ska till sist, enligt 28 b § tredje stycket LSS, beaktas: a) om det föreligger synnerliga skäl för att efterge avgiften, eller b) om det är ett ringa fall, för vilket fall någon avgift inte ska tas ut. Förutsättningarna för eftergift och vad som avses med de särskilda omständigheterna har behandlats ovan.³¹⁵ Vad som avses med det senare, det vill säga de ringa fallen, har dock behandlats tämligen sparsamt i förarbetena. Den enda riktiga vägledningen som ges är att det med de ringa fallen främst avses situationer då ett dröjsmål varit förhållandevis kortvarigt.³¹⁶

En första anmärkning kan göras angående ordvalet ”främst”. Medan typfallet må vara att det handlat om kortvariga dröjsmål, öppnar uttalandet upp för att även andra situationer skulle kunna betraktas som ringa. I sammanhanget ska även poängteras att det i dessa situationer inte är fråga om att efterge avgiften, utan i stället om att någon avgift inte ska åläggas överhuvudtaget. Kravet på synnerliga skäl som gäller vid eftergift är följaktligen inte tillämpligt.³¹⁷

En andra anmärkning kan göras vad gäller anknytningen till dröjsmålet. Som ovan har visats är den grundläggande förutsättningen för att särskild avgift ska kunna åläggas att kommunen inte inom skälig tid har tillhandahållit en beviljad insats. En logisk presumtion är därför att ett dröjsmål kan vara både skäligt och oskäligt. Vid dröjsmålets beräkning måste dock det totala tidsspannet beaktas, det vill säga såväl det skäliga som det oskäliga. Avgiftens storlek ska sedermera bestämmas till ett belopp som motsvarar kommunens kostnadsbesparing och utgör en repression i förhållande till kommunens rättsstridiga beteende. I det senare ledet ska kommunen dock inte klandras för den tid som dröjsmålet har varit skäligt, utan endast den oskäliga delen ska ligga kommunen till last. Frågan som uppstår blir därmed vad som avses med ett dröjsmål som varit förhållandevis kortvarigt.

Å ena sidan kan tänkas att de ringa fallen avser situationer då det totala dröjsmålet varit så kortvarigt att den kritiska tidpunkten inte har överskridits, det vill

³¹² Se prop. 2001/02:122 s. 25.

³¹³ Se prop. 2001/02:122 s. 51.

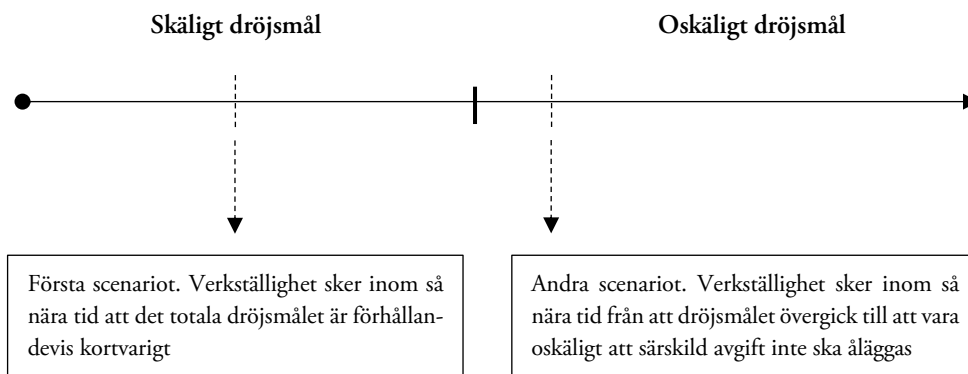
³¹⁴ Se prop. 2001/02:122 s. 31.

³¹⁵ Se avsnitt 3.3.

³¹⁶ Se prop. 2001/02:122 s. 30; Ds 2000:53 s. 180 f.

³¹⁷ Kravet på synnerliga skäl gäller endast i eftergiftsfrågan, se 28 b § tredje stycket LSS. Jfr även avsnitt 3.3 och vad som där sägs angående de särskilda omständigheterna.

säga att det överhuvudtaget inte blivit fråga om ett oskäligt dröjsmål. Å andra sidan kan tänkas att de ringa fallen avser situationer då dröjsmålet visserligen har övergått från att vara skäligt till att bli oskäligt, men att det oskäliga dröjsmålet som sådant har varit så kortvarigt att avgiften trots allt inte ska åläggas.³¹⁸



Figur 7 – Illustration över vad som kan tänkas avses med ”ringa fall”

Processen illustreras linjärt, där pilens riktning indikerar ett fortlöpande dröjsmål. Den första streckade klammern indikerar ett första tänkbart scenario för ett ringa fall. Den andra streckade klammern indikerar ett andra tänkbart scenario för ett ringa fall.

För egen del kan jag inte landa i någon annan slutsats än att det måste vara det andra scenariot som avses med de ringa fallen. Detta eftersom det första scenariot bygger på en logisk motsättning som inte lätteligen låter sig lösas. Scenariot stipulerar ju endast att det totala dröjsmålet har varit så kortvarigt att någon avgift inte ska tas ut. I sådana situationer, alltså då det fortfarande är fråga om ett skäligt dröjsmål, ska avgiften dock inte bortfalla till följd av att det totala dröjsmålet varit kortvarigt, utan snarare till följd av att kommunen inte har agerat klandervärt. Avgiftens grundläggande förutsättning är ju som bekant att en beviljad insats inte har tillhandahållits inom skälig tid. Inom den skäliga tiden är kommunen följaktligen inte klandervärd, varför förutsättningarna för avgiftens utdömande inte är uppfyllda. Enligt det första scenariot framstår därför stadgandet om de ringa fallen som direkt överflödigt i förhållande till 28 a § LSS. Mot denna bakgrund måste det rimligen vara så att ett dröjsmål som visserligen har övergått till att bli oskäligt men som trots allt är förhållandevis kortvarigt, inte ska föranleda någon särskild avgift. Möjligtvis skulle kunna sägas att de ringa fallen avser de situationer då avgiften hade behövts bestämmas mellan 0–15 000 kr, det vill säga vad som i förarbetena har beskrivits som icke-allvarliga försummelser.³¹⁹

För att sammanfatta det ovan sagda men även för att ge det teoretiska underlaget en praktisk förankring, kan hänvisas till den bedömningsmall som IVO använder inför ansökan om särskild avgift och vid bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet:³²⁰

³¹⁸ Se figur 7.

³¹⁹ Jfr Ds 2000:53 s. 161.

³²⁰ Se IVO (2025), under fliken 'Om särskild avgift'.

1. Bedömning huruvida den enskilde fått vänta oskäligt länge på att få en berättigad insats verkställd.
2. Avgiftens beräkning:
 - A. Kostnaden för den uteblivna insatsen (kommunens besparing).³²¹
 - B. Väntetiden för den enskilde.³²²
 - C. Kostnader som kommunen har för insatser som beviljats under väntetiden, om dessa kompenserar för utebliven insats.
 - D. Repressivt inslag om 25 %.
3. Avgiftens storlek:
 - $A \times B \times D$ = särskild avgift, eller
 - $A \times B - C \times D$ = särskild avgift.³²³

³²¹ Jfr 28 b § andra stycket andra ledet LSS. Anger kommunen insatsens kostnad i kr/månad behöver A följaktligen divideras med 31 för att på så sätt få fram ett dagsbelopp. Detta eftersom punkten B avser dröjsmålets längd i dagar, vilket är ett standardiserat mått till skillnad från månader, som kan variera i längd. $A \times B$ ska således innebära den uteblivna kostnaden per dag multiplicerat med antalet dagar.

³²² Jfr 28 b § andra stycket första ledet LSS.

³²³ Den andra beräkningsmodellen presumerar sålunda att den tredskande kommunen har beviljat den enskilde alternativa insatser som har tillhandahållits under dröjsmålet.

3.4 Sammanfattning: När ska insatsbeslut egentligen verkställas och vad är avsikten med den särskilda avgiften?

I det här kapitlet har två huvudsakliga frågor behandlats: a) när gynnande insatsbeslut ska verkställas, och b) hur den särskilda avgiften ska förstås. Som har framgått bör frågorna dock inte ses som isolerade, utan snarare som sammanhängande. Detta eftersom den särskilda avgiften inträder som en reaktion i fall då ett insatsbeslut de facto inte har verkställts inom en viss tid.

Vad gäller de gynnande insatsbesluten är huvudregeln att dessa beslut gäller omedelbart, det vill säga från och med dagen för beslutet.³²⁴ Eftersom besluten gäller omedelbart medför det att de i princip även ska verkställas omedelbart. De särskilda insatserna i LSS är dock sådana som inte lätteligen låter sig tillhandahållas utan något som helst dröjsmål. Detta eftersom tillhandahållandena bl.a. kan förutsätta att den insatsberättigade får flytta in i en viss bostad eller att en viss person anlitas för att ledsaga den insatsberättigade utanför dennes hem. Svårigheten med omedelbar verkställighet är därmed hänförlig till LSS-insatsernas komplexitet.³²⁵

Mot denna bakgrund har den särskilda avgiften utformats på så sätt att insatsbesluten ska verkställas inom ”skälig tid”. Som ofta brukar vara fallet leder dock sådana skälighetsbedömningar till en mängd oklarheter, nämnvärt hur bedömningen ska göras och vilka omständigheter som ska beaktas. Detta förefaller dock ha varit regeringens intention: nämligen att den skäliga tiden inte ska kunna preciseras till något på förhand bestämt tidsomfång. Bedömningen ska snarare vara anpasslig och individualiserad i förhållande till omständigheterna i varje enskilt fall. I denna del finns dessutom en förhållandevis påtaglig vägledning avseende vilka omständigheter som har relevans för den skäliga tidens bedömning. Vilka dessa omständigheter är kan sammanställas enligt följande schema:³²⁶

³²⁴ Undantag kan göras i två situationer: a) om insatsbeslutet är tidsbegränsat och börjar gälla från ett visst framtida datum, eller b) om allmän förvaltningsdomstol har förordnat om att dess avgörande inte ska börja gälla förrän domen vunnit laga kraft.

³²⁵ Att tillhandahålla insatser omedelbart är dock inte alltid ett problem. I denna del kan hänvisas till insatser för ekonomiska behov enligt SoL. Beviljas en insatsberättigad ekonomiskt bistånd enligt den lagen, föreligger inga egentliga hinder mot att tillhandahållandet (utbetalningen) sker utan något egentligt dröjsmål.

³²⁶ Se figur 8 på nästa sida.

Om kommunen har haft svårigheter i sin ekonomiska omprioritering (snäva ramar) ³²⁷
Om den insatsberättigade har tackat nej till erbjudet tillhandahållande ³²⁸
Om kommunen inte lyckats verkställa beslutet trots stora ansträngningar ³²⁹
Praktiska överväganden (t.ex. sammansättningen boende i gruppboende) ³³⁰
Om den uppkomna behovssituationen har varit akut och oförutsebar ³³¹
Om den insatsberättigades behov har varit akut ³³²
Om den insatsberättigade har haft väldigt specifika önskemål ³³³
Om tillhandahållande varit praktiskt taget omöjligt (t.ex. om endast en utförare funnits tillgänglig och utföraren ställt orimliga krav) ³³⁴
Om den insatsberättigade haft sitt behov delvis tillgodosett under dröjsmålet (t.ex. genom alternativa insatser) ³³⁵

Figur 8 – Sammanställning över relevanta omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av det skäliga dröjsmålets längd

Uppräkningen är inte uteslutande och fler omständigheter är tänkbara. Sammanställningen utgår dock från vad som faktiskt uttalats i lagförarbeten och rättspraxis.

Dessa omständigheter är således sådana som får beaktas vid bedömningen om ett insatsbeslut har verkställts inom skälig tid eller inte. Som redan har sagts ska bedömningen dock vara individuell och anpasslig, varför omständigheterna på inget sätt måste beaktas.

För att ytterligare utröna när insatsbeslut ska verkställas har i kapitlet även getts exempel på fall då kommuners förklaringar varför verkställighet har uteblivit inte har tillmätts betydelse. Bland dessa situationer kan nämnas att en kommun inte får dröja med tillhandahållande på grund av: a) bristfällig arbetsmiljö vid

³²⁷ Se prop. 2001/02:122 s. 51; prop. 2007/08:43 s. 22.

³²⁸ Se prop. 2007/08:43 s. 19 ff.

³²⁹ Se prop. 2007/08:43 s. 19 ff.

³³⁰ Se RÅ 2007 ref. 36.

³³¹ Se RÅ 2007 ref. 36. Kommuners prognoserande arbete följer av deras särskilda planeringsansvar enligt 15 § LSS.

³³² Se RÅ 2007 ref. 36.

³³³ Se RÅ 2009 ref. 21.

³³⁴ Se HFD 2018 ref. 80.

³³⁵ Se RÅ 2007 ref. 36.

utförandet; b) befarade framtida verkställighetshinder; c) inväntande av överrätts avgörande; d) oenighet med överinstans avgörande; och e) beviljade substituerande insatser, för vilka det inte uppställs lika höga krav som för den uteblivna insatsen.

Kan det konstateras att en beviljad insats inte har tillhandahållits inom skälig tid, det vill säga att verkställigheten har dröjt oskäligt länge, aktualiseras frågan om åläggande av särskild avgift. Avgiften inträder s.a.s. som en reaktion mot kommunens tredska. För att kunna konstatera om dröjsmålet har varit oskäligt eller inte behöver hänsyn först tas till det totala dröjsmålets längd, detta för att kunna urskilja det skäliga från det oskäliga dröjsmålet. För att därefter kunna bestämma hur stor avgift som ska utdömas ska hänsyn enbart tas från och med dagen för det oskäliga dröjsmålets inträde. Det är alltså vid denna tidpunkt som kommunen blir klandervärd till följd av sitt icke-handlande. Hur lång tid som därefter ska beaktas vid avgiftens bestämmande kan variera beroende på omständigheterna. Tre alternativa sluttidpunkter är möjliga: 1) om myndighetens ärende avslutas (t.ex. per den insatsberättigades önskan); 2) om domstol (FR/KR/HFD) utdömer särskild avgift; eller 3) om insatsbeslutet dessförinnan verkställs.

Utöver det nyss behandlade bedömningskriteriet om dröjsmålets längd ska vid avgiftens bestämmande även beaktas det belopp som kommunen har ”sparat in” genom den uteblivna verkställigheten. Detta belopp divideras till en dagskostnad som i sin tur multipliceras med antalet dagar som det oskäliga dröjsmålet har pågått. Därpå tillkommer även ett repressivt inslag om 25% av det framtänkade beloppet.

I ett fjärde och sista steg ska beaktas om det finns anledning att efterge avgiften, antingen helt eller delvis. För att så ska vara möjligt krävs dock att det föreligger synnerliga skäl och att det förekommit omständigheter som legat utanför kommunens kontroll. Följaktligen bör denna möjlighet endast tillgripas i rena undantagsfall.³³⁶

Sammantaget kan sägas följande. Insatsbeslut enligt LSS börjar gälla omedelbart och insatserna ska därför i princip även tillhandahållas omedelbart. Då detta inte alltid kan upprätthållas har regeringen valt att senarelägga tidpunkten för verkställighet till att senast ske inom skälig tid. Detta begrepp är inte tänkt att kunna schabloniseras utan måste bedömas i varje enskilt fall. Bortom den skäliga tidsrymden uppstår följaktligen ett oskäligt dröjsmål, under vilket den tredska kommunen är klandervärd. Det klandervärda i kommunens icke-handlande presumerar dock varken uppsåt eller oaktsamhet, varför dröjsmålets inträde s.a.s. bygger på ett strikt ansvar för kommunen.³³⁷ Som en reaktion mot kommunens icke-handlande kan i dessa situationer utdömas en särskild avgift. Den särskilda avgiftens syfte är att motverka kommunalt lag- och domstolstrots så att

³³⁶ De sakförhållanden som här kan ha relevans är dock desamma som kan beaktas vid det (o)skäliga dröjsmålets bedömning.

³³⁷ Se not 200. Se även prop. 2001/02:122 s. 22 f.; prop. 2007/08:43 s. 17 ff.

insatsberättigade kommer i faktiskt åtnjutande av sina beviljade insatser och får sina behov tillgodosedda. Syftet uppfylls genom avgiftens funktioner, vilka är: a) vinsteliminering (kommunen ska betala det belopp som sparats in), och b) repression (kommunen ska "straffas" för sitt dröjsmål). Genom dessa funktioner ges avgiften även effekt som ett påtryckningsmedel. Eftersom kommuner står vid risk för att straffas vid utebliven verkställighet får även syftet genomslag, nämligen att verkställighet påtvingas och tillhandahållande de facto sker.

4 Den särskilda avgiftens praktiska tillämpning

4.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för uppsatsens empiriska undersökning, rättsfallsstudien. Tillvägagången och arbetet med rättsfallen har redan beskrivits i uppsatsens första kapitel.³³⁸ Kortfattat kan dock sägas följande.

Rättsfallsstudien består av två ”delar”, både en kvantitativ undersökning och en kvalitativ undersökning. Syftet med den kvantitativa undersökningen är att kunna presentera numeriska data för både det skäliga och det oskäliga dröjsmålet. Detta görs genom att domstolens konstateranden i dessa avseenden sammanställs och redovisas på ett lättillgängligt, informativt men allra främst, mätbart sätt. I den kvantitativa analysen görs en uppdelning enligt följande kategorier:

- A. det (o)skäliga dröjsmålet per insats (årsvis),
- B. det (o)skäliga dröjsmålet per samtliga insatser (årsvis),
- C. det totala (o)skäliga dröjsmålet per samtliga insatser (totala perioden).

Avsikten med den kvalitativa undersökningen är i stället att kategorisera de omständigheter som domstolen har beaktat i sina bedömningar av det (o)skäliga dröjsmålet. I detta sammanhang tas avstamp i de omständigheter som har uttalats vara relevanta i lagförarbetena och rättspraxis.³³⁹ En intressant aspekt av den kvalitativa undersökningen blir därmed att ta ställning till och jämföra huruvida dessa omständigheter har uppfattats som uttömmande, eller om det i domstolen har beaktats ytterligare och andra omständigheter vid dröjsmålets bedömning.

Kapitlet inleds med några allmänna anmärkningar som uppmärksammas under arbetet med rättsfallen. Här presenteras även några generella premisser för vad den empiriska datan kan påvisa. Därefter redovisas dels insatsernas frekvens, det vill säga hur ofta de olika insatserna har förekommit bland målen, dels huruvida det i målen har varit fråga om lagtrotsiga eller domstolstrotsiga situationer.

Därnäst redovisas den kvantitativa analysen i fem skilda avsnitt (4.4–4.8). Resultatet presenteras i enlighet med de ovan redovisade kategorierna A–C. Därpå följer den kvalitativa undersökningen, i avsnitt 4.9. Kapitlet avslutas genom avsnitt 4.10, vari resultatet analyseras i förhållande till uppsatsens tredje frågeställning: Hur har den särskilda avgiften tillämpats och bedömts i praktiken?

³³⁸ Se avsnitt 1.7, särskilt underavsnitt 1.7.3–1.7.4.

³³⁹ Se figur 8 och avsnitt 3.2; 3.2.2; 3.3.1.1 – 3.3.1.4.

4.2 Inledande anmärkningar

En första anmärkning gäller beräkningen av både det skäligen och det oskäligen dröjsmålet. Som bekant är mål om särskild avgift så kallade ansökningsmål, vilket innebär att IVO ansöker hos förvaltningsrätt om att en kommun ska åläggas att betala en särskild avgift.³⁴⁰ I dessa ansökningar anges: a) när det gynnande insatsbeslutet är fattat; b) till vilket datum dröjsmålet bedöms ha varit skäligt; c) när dröjsmålet bedöms ha övergått till att bli oskäligt; och d) hur länge det oskäligen dröjsmålet har varit. Därför är de datumangivelser som framgår av ansökningarna en central måttstock vid fastställandet av det (o)skäligen dröjsmålet. Vidare anges i ansökningarna om ett dröjsmål ska beräknas ”från” eller ”från och med” ett visst datum och likaså ”till” eller ”till och med” ett visst datum. Vid första anblick framstår systemet som koherent och effektivt, vilket även har avspeglats i den större delen av målen.

I ett antal mål har datumangivelserna dock lett till vissa oregelbundenheter, främst i form av att den särskilda avgiften har beräknats felaktigt utifrån de dröjsmålsperioder som har framgått av datumangivelserna.³⁴¹ Medan det inte kan sägas exakt vad felaktigheterna har berott på, synes de ha varit en följd av distinktionen mellan från/från och med och till/till och med. Följderna av de felaktiga beräkningarna ska dock inte tas ur proportion, eftersom det i förekommande fall endast har inneburit att avgiften beräknats med en dag mindre än vad som rätteligen borde ha gjorts.³⁴² Däremot bör de potentiella konsekvenserna av ett labilt system inte underskattas. Inte minst beror detta på att redan en dags differens (+/-) inverkar på den särskilda avgiftens storlek, eftersom väntetiden för den enskilde, det vill säga dröjsmålets längd, är en faktor i ekvationen för avgiftens beräkning.³⁴³ Utöver det nyss sagda har det i ett mål även uppdagats att det skäligen dröjsmålet har beräknats från fel datum.³⁴⁴

³⁴⁰ Se avsnitt 1.2.

³⁴¹ Se bl.a. mål nr 9790-23, vari domstolen inte anmärker på IVO:s bedömning att den särskilda avgiften ska beräknas utifrån ett oskäligt dröjsmål om 335 dagar. I ansökan framgår dock att det oskäligen dröjsmålet uppstod från och med den 30 maj 2022 och varade till och med den 30 april 2023. Antalet dagar var således 336. Se även mål nr 10048-24 och 14224-22 för liknande situationer.

³⁴² I detta sammanhang ska även påminnas om att förvaltningsrätten inte hade kunnat läka de uppstådda bristerna, vilket är en följd av att domstolen är bunden av vad som yrkats i målet. Har IVO ansökt att avgift ska åläggas om 50 000 kr och i sin beräkning utgått från 99 dagar men samtidigt angett i sina datumangivelser att dröjsmålet varat i 100 dagar, kan domstolen inte frångå beräkningen och utdöma avgift utifrån 100 dagar. Detta eftersom avgiftsbeloppet då blir högre (en extra dag) och därmed går utöver vad som yrkats (50 000 kr).

³⁴³ Se not 322. Skillnaden i belopp, enligt ekvationen $A \times B \times D$, kan åskådliggöras genom följande exempel: $10\,000 / 31 \times 100 \times 1,25 = 40\,323 \approx 40\,300$ kr. Skulle det oskäligen dröjsmålet felaktigt beräknas enligt 101 dagar, trots att det pågått i 100 dagar, blir beloppet större: $10\,000 / 31 \times 101 \times 1,25 = 40\,726 \approx 40\,700$ (kr). Ju större kostnaden för den uteblivna insatsen är (A), desto mer känbar blir differensen till följd av den enstaka (felaktigt) beräknade dagen.

³⁴⁴ Se mål nr 12199-19. I målet, som gällde insatsen särskild bostad för vuxna (9) bedömde IVO att det skäligen dröjsmålet skulle beräknas från och med dagen då den enskilde hade tackat nej till en erbjuden lägenhet. Att på detta sätt senarelägga det skäligen dröjsmålets inträde, från

En andra anmärkning gäller den empiriska datan och hur densamma ska förstås. I detta sammanhang bör det erinras om att underlaget (rättsfallen) inte kan påvisa vare sig mönster eller brister angående den särskilda avgiften på en systematisk nivå. För sådana resonemang hade rimligen krävts ett betydligt mer omfattande material. Datans reella innebörd är snarare att den visar på att det (o)skäliga dröjsmålet genomsnittligen har fastställts till ett visst antal månader vid en enstaka förvaltningsrätt och under en viss tidsperiod. Denna innebörd utgör följaktligen en premiss som kan förhållas till hur den särskilda avgiften har behandlats i lagförarbetena och i rättspraxis. Däremellan kan slutsatser dras huruvida avgiftens praktiska tillämpning de facto uppfyller avsikterna i lagstiftnings- och praxishänseende.

Alldeles kort bör även anmärkas att de genomsnittliga månadsangivelser som presenteras här nedan har beräknats enligt följande. För samtliga mål har i ett första steg nedtecknats antalet dygn som det skäliga och det oskäliga dröjsmålet har varat. Därefter har det antalet dygn dividerats med antalet mål för varje kategori (A–C). På så sätt har kunnat fastställas ett medelvärde för antalet dagar som det (o)skäliga dröjsmålet har varat för de olika kategorierna. Dessa mått har i ett sista steg dividerats med 30, för att på så sätt omvandla dygns-genomsnittet till månadsgenomsnitt.³⁴⁵

4.3 Insatsernas frekvens och lag- eller domstolströts?

Som framgår av diagrammen nedan var insatsen särskild bostad för vuxna (9) mest frekvent, och förekom i cirka 43 % av målen. Därefter var det insatsen korttidsvistelse (6) som var vanligast, vilken förekom i cirka 19 % av målen. Den

beslutsdatum till erbjudandedatum, finner dock inte stöd i vare sig förarbetena eller praxis. Som behandlats ovan är huvudregeln snarare att insatsbeslut gäller omedelbart, varför det skäliga dröjsmålet ska beräknas utifrån det datum då beslutet fattades. Undantag görs enbart för domstolsavgöranden som förordnats börja gälla efter lagakraftvinnande och för nämndbeslut av vilka det framgår att besluten börjar gälla vid ett senare datum. Om detta senare, se bl.a. JO 2003/04 s. 324. I förevarande mål synes inga av dessa undantagssituationer ha varit för handen. Som beskrivits i not 342 hade bristen dock inte kunnat läkas genom domstolens försorg, eftersom avgörandet då hade gått utöver vad som yrkats i målet.

³⁴⁵ Att dygns-genomsnittet har dividerats med 30 beror på följande. Tidräkning enligt svensk rätt sker i kalenderveckor, kalendermånader och kalenderår, se 1 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid. I en rättslig kontext presumeras dock att den ifrågavarande fristen framgår av lag eller annan särskild författning, vilket bl.a. är fallet vid överklagandefrister och dylikt. Vad gäller den särskilda avgiften är det dock inte fråga om någon lagstadgad tid, utan snarare en skälighetsbedömning som utmynnar i att ett dröjsmål bedöms ha varat under ett visst antal månader. I detta sammanhang uppstår ett hinder i tidräkningen, nämligen att en "månad" enligt svensk rätt inte har någon bestämd motsvarighet i ett visst antal dagar, utan dikteras helt i förhållande till kalendern. Frågan blir därför hur hindret ska lösas, eller med andra ord: utgörs en månad av 28, 30 eller 31 dagar? I denna del har jag i enlighet med punkt 42 av kungl. förklaringen den 23 mars 1807 valt den artificiella metoden att en månad utgörs av 30 dagar, vilket var vad som gällde före det att 1930 års lag tillkom. Om detta, se bl.a. Siegfried (1930) s. 381 ff.; Hemming-Sjöberg (1921) s. 29 ff.

tredje mest frekventa insatsen var ledsagarservice (3), som förekom i cirka 13 % av målen.³⁴⁶

Hur det kommer sig att just dessa insatser har varit så pass vanligt förekommande kan givetvis inte sägas med absolut säkerhet. Vad gäller insatsen särskild bostad för vuxna (9) torde det dock ha att göra med att tillhandahållandet av sådana bostäder är mer krävande än tillhandahållandet av andra insatser, såsom kontaktperson (4) och avlösarservice (5). Till skillnad från dessa insatser, som endast kräver att en viss person finns att tillgå, behöver de särskilda bostäderna både upprättas och anordnas i enlighet med vissa krav. Exempelvis måste kommuner i fråga om gruppboendestäder beakta sammansättningen av boende så att samtliga insatsberättigade tillförsäkras goda levnadsvillkor.³⁴⁷ Att insatsen således vållar större problem för kommunerna bör därmed inte vara särskilt förvånande. En intressant anmärkning är dock att insatsens motsvarighet för barn och unga (8) inte förekommer i samma utsträckning. Detta skulle kunna bero på att insatsen för barn i större utsträckning tillhandahålls genom familjehem. Likaså skulle det kunna bero på att personkretsen barn är mindre än personkretsen vuxna.

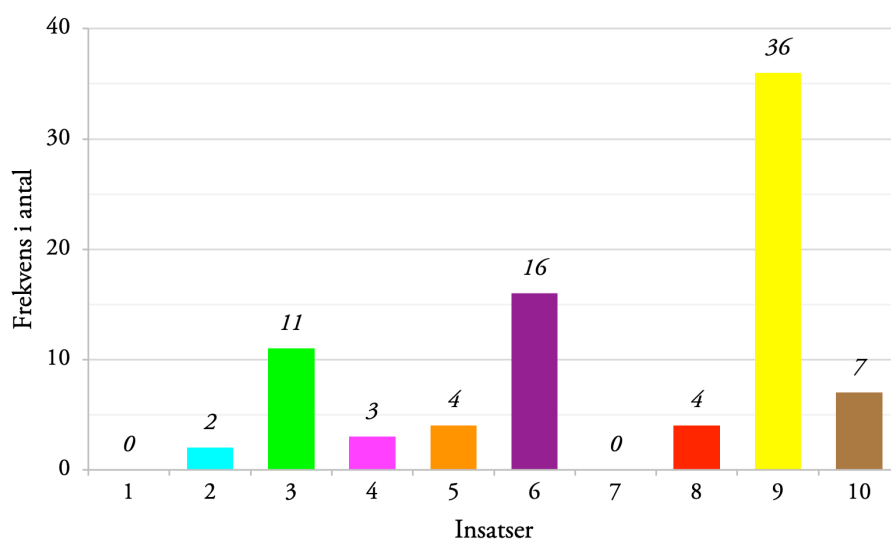


Diagram 1 – Stapeldiagram över hur ofta de olika LSS-insatserna förekom bland målen i rättsfallsstudien, angivet i antal

³⁴⁶ Se diagram 1. Se även diagram 2 på nästa sida.

³⁴⁷ Jfr RÅ 2007 ref. 36.

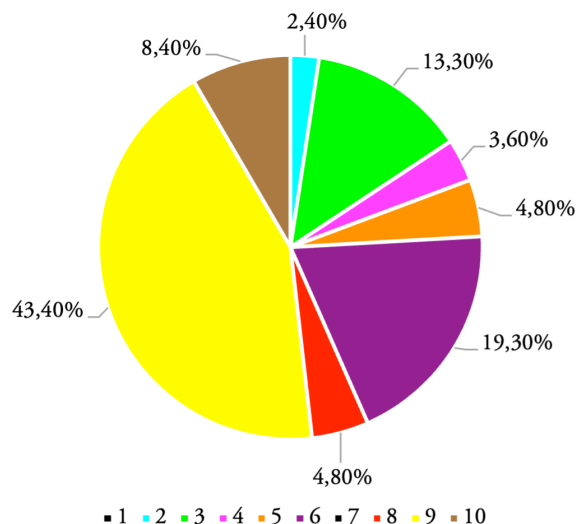


Diagram 2 – Cirkeldiagram över förhållandet mellan de olika LSS-insatsernas frekvens, angivet i procentandel

Som framgår av diagrammet nedan märks en övervägande majoritet i fördelningen mellan lagtrotsiga och domstolstrotsiga situationer. Av underlaget om 83 avgöranden var det nämligen fråga om lagtrotsiga situationer i 82 mål, medan det endast i ett mål var fråga om en i grunden domstolstrotsig situation.³⁴⁸

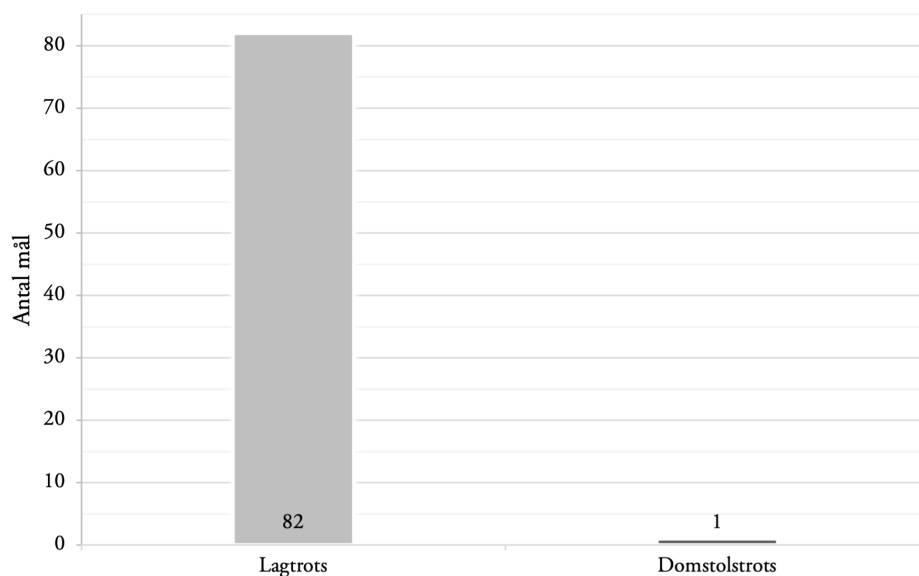


Diagram 3 – Stapeldiagram över fördelningen mellan lagtrotsiga och domstolstrotsiga situationer i rättsfallsstudien, angivet i antal

³⁴⁸ Se diagram 3.

4.4 Hur långt är det genomsnittliga skäliga dröjsmålet per insats och år?

På frågan om hur lång tid kommuner skäligen har haft på sig för att verkställa sina olika insatsbeslut bör följande lyftas fram särskilt. Insatserna särskild bostad för vuxna och för barn (8–9) är de insatser enligt vilka kommunernas dröjsmål blev klandervärda som senast. För vuxna varierade insatsens skäliga tid mellan sju månader (2023) och elva månader (2025). För barn och unga uppgick den skäliga tiden till nio månader (2024–2025).³⁴⁹ Att dessa insatser har tillåtits ett längre skäligt dröjsmål i förhållande till bl.a. insatserna ledsagarservice (3), kontaktperson (4) och avlösarservice (5) bör dock inte vara förvånande utan finner direkt stöd i rättspraxis. Som redovisats ovan har HFD nämligen uttalat att avsteg från huvudregeln om omedelbar verkställighet måste bedömas mot bakgrund av den aktuella insatsen. I detta sammanhang har domstolen uttalat att tillhandahållandet av särskilda bostäder rimligen kan ta längre tid än tillhandahållandet av t.ex. en ledsagare, och att dröjsmålen därmed får vara längre utan att kommunerna för den delen ska betraktas som klandervärda.³⁵⁰

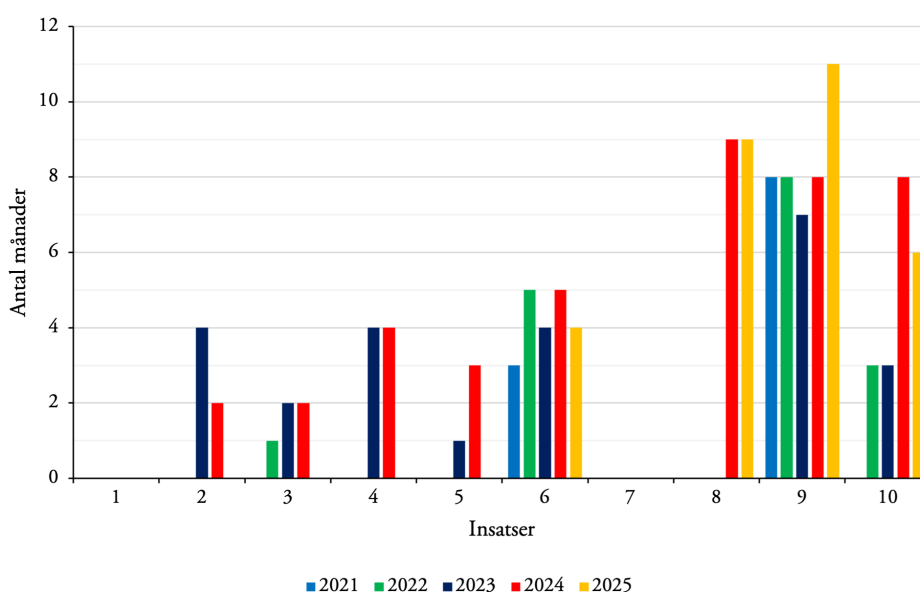


Diagram 4 – Stapeldiagram över det genomsnittliga skäliga dröjsmålet per insats och år, angivet i antal månader

4.5 Hur långt är det totala genomsnittliga skäliga dröjsmålet per år?

Vid en sammanställning av det skäliga dröjsmålet för samtliga insatser märks att dröjsmålet har varierat mellan fem och sju månader.³⁵¹ Tagna för sig själva kanske dessa tidsutdräkter inte framstår som anmärkningsvärda, och kommunerna har ju trots allt inte varit klandervärda under dessa månader. Det bör dock beaktas

³⁴⁹ Se diagram 4.

³⁵⁰ Jfr RÅ 2007 ref. 37 I.

³⁵¹ Se diagram 5 på nästa sida.

att de ifrågavarande dröjsmålen enbart avser tiden från och med att insatsbesluten har börjat gälla fram till och med dagen före då dröjsmålen har övergått till att bli oskäligen. Före det att besluten har börjat gälla har dock förflutit ytterligare tid, antingen i form av handläggningstid hos kommunen (lagtrots) eller i form av handläggningstid hos såväl kommunen som domstolen (domstolstrots). Ur de insatsberättigades perspektiv kan dröjsmålen således ha varat under ännu längre tid än det nu fastställda spannet om fem–sju månader.

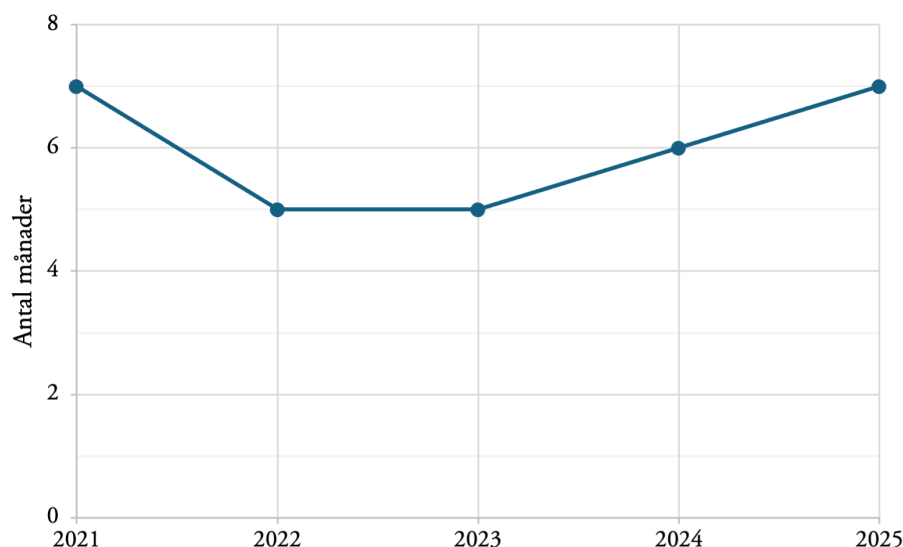


Diagram 5 – Linjediagram över det genomsnittliga skäligena dröjsmålet per samtliga insatser och år, angivet i antal månader

4.6 Hur långt är det genomsnittliga oskäligena dröjsmålet per insats och år?

Till skillnad från det skäligena dröjsmålet per insats märks hos det oskäligena att tidsutdräkterna är mer jämt fördelade mellan de olika insatserna.³⁵² Bland annat bör nämnas att samtliga insatser förutom ledsagarservice (3) har haft oskäligena dröjsmål uppgående till åtta månader eller längre.³⁵³ Liksom var fallet för det skäligena dröjsmålet utmärker sig dock insatsen särskild bostad för vuxna (9), främst eftersom insatsens kortaste dröjsmål inte har understigit nio månader.³⁵⁴ Dröjsmålen för resterande insatser, med undantag för insatsen kontaktperson (4), har visserligen också varit förhållandevis långa men har samtidigt även varit kortare, allt mellan fyra och sex månader.³⁵⁵

³⁵² Se diagram 6 på nästa sida. Jfr även diagram 4.

³⁵³ Se diagram 6.

³⁵⁴ Se diagram 4.

³⁵⁵ Se diagram 6.

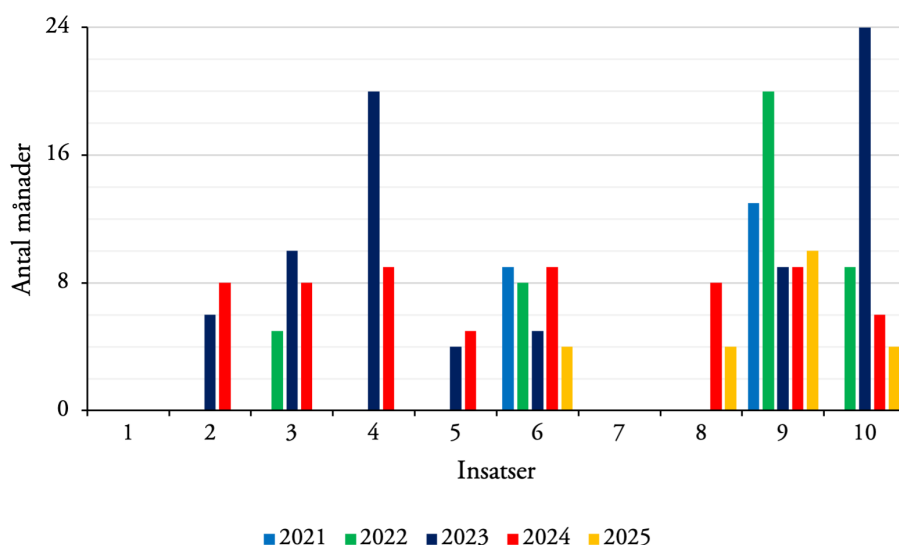


Diagram 6 – Stapeldiagram över det genomsnittliga oskäligen dröjsmålet per insats och år, angivet i antal månader

En intressant anmärkning bör göras vad gäller insatsen särskild bostad för barn och unga (8). Under samma tidsperiod (2021–2025) har nämligen insatsens skäligen dröjsmål varit jämförbart med motsvarande insats för vuxna (9).³⁵⁶ Vad gäller det oskäligen dröjsmålet märks dock en skillnad eftersom dröjsmålet som längst uppgick till åtta månader, vilket i sig är en kortare tid än det kortaste dröjsmålet hos motsvarande insats för vuxna. Möjligtvis är detta en följd av att insatsen för barn synes väcka färre problem för kommunerna, vilket skulle kunna bero på att insatsen kan tillhandahållas genom ett familjehems försorg.³⁵⁷

Vidare bör något sägas om insatserna kontaktperson (4) och daglig verksamhet (10), som synes ha haft väldigt långa oskäligen dröjsmål under 2023.³⁵⁸ Detta beror dock på att underlaget för insatserna under det året var tämligen begränsat. Dröjsmålen om 20 och 24 månader är således inte representativa, men trots allt anmärkningsvärda då det är egendomligt att dröjsmålen överhuvudtaget har kunnat pågå under så lång tid.³⁵⁹

4.7 Hur långt är det totala genomsnittliga oskäligen dröjsmålet per år?

På frågan om hur länge kommunerna i genomsnitt har varit klandervärda i sina dröjsmål bör följande lyftas fram. Det totala oskäligen dröjsmålet per år har varierat mellan tio–tolv månader, vilket i förhållande till det skäligen (fem–sju månader) nästan är det dubbla.³⁶⁰ En viktig aspekt som dock bör påminnas om är att

³⁵⁶ Se diagram 4.

³⁵⁷ Se avsnitt 4.3.

³⁵⁸ Se diagram 6.

³⁵⁹ Se bl.a. mål nr 5763-22. Målet gällde insatsen kontaktperson (4). I målet fastställdes det oskäligen dröjsmålet till 606 dagar ≈ 20 månader. Se även mål nr 1299-23, som gällde insatsen daglig verksamhet (10). I målet fastställdes det oskäligen dröjsmålet till 724 dagar ≈ 24 månader.

³⁶⁰ Se diagram 7 på nästa sida. Jfr även diagram 5.

det under dessa tio till tolv månader inte har varit fråga om tolererbara dröjsmål. Så fort dröjsmålen har övergått från att vara skäligen till att bli oskäligen har kommunerna nämligen befunnit sig i klandervärda icke-handlande genom att inte ha verkställt insatsbesluten.

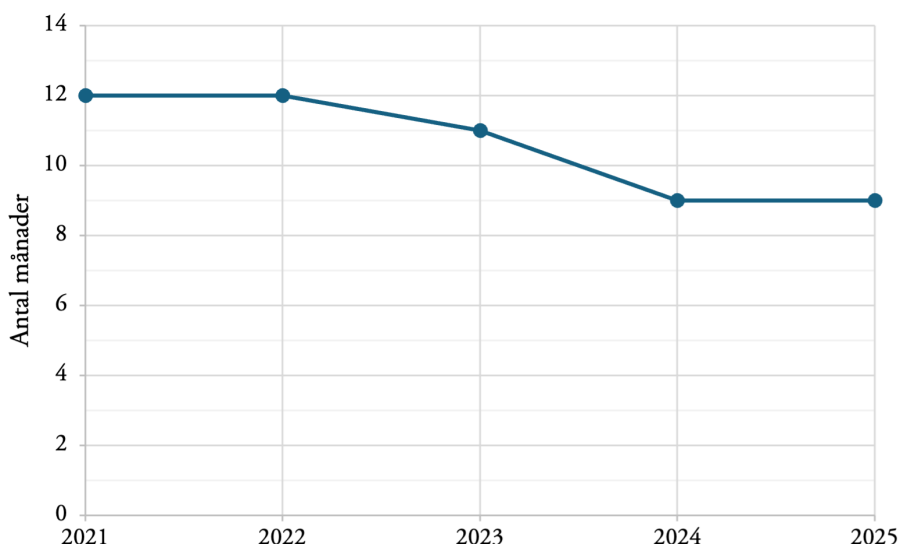


Diagram 7 – Linjediagram över det genomsnittliga oskäligen dröjsmålet per samtliga insatser och år, angivet i antal månader

Likt vad som berörts ovan blir tidsutdräkten dock en annan om situationen betraktas ur den insatsberättigades perspektiv.³⁶¹ Till det nu fastlagda spannet om tio till tolv månader, vilket i sig är förhållandevis långt, måste även förstås att den insatsberättigade dessförinnan har väntat både under en handläggningstid och under det skäligen dröjsmålet.

Vidare kan konstateras att både det skäligen och det oskäligen dröjsmålet har varierat från år till år.³⁶² Detta utgör i sig en indikation på att domstolen har efterlevt de intentioner som uttalats i såväl lagförarbetena som i rättspraxis angående det (o)skäligen dröjsmålets bedömning.³⁶³ Prövningen förutsätter nämligen en individuell bedömning utifrån de unika omständigheterna i målet, vilket innebär att varken det skäligen eller det oskäligen dröjsmålet bör schabloniseras. Att det följaktligen kan konstateras att dröjsmålen de facto har en sådan inbördes variation utgör ett gott tecken på att dröjsmålets bedömning har behandlats på ett korrekt sätt i rättstillämpningen.

4.8 Hur långt är det totala (o)skäligen dröjsmålet?

Vid en sammanställning av dröjsmålet för samtliga 83 mål under perioden 2021–2025 kan konstateras att det totala (o)skäligen dröjsmålet har uppgått till

³⁶¹ Se avsnitt 4.5.

³⁶² Se diagram 5 och 7.

³⁶³ Se bl.a. prop. 2007/08:43 s. 19; RÅ 2007 ref. 36; RÅ 2007 ref. 37 I; RÅ 2009 ref. 21.

16 månader. Av dessa 16 månader har dröjsmålet i genomsnitt varit skäligt under de första sex månaderna, för att därefter ha varit oskäligt i tio månader.³⁶⁴

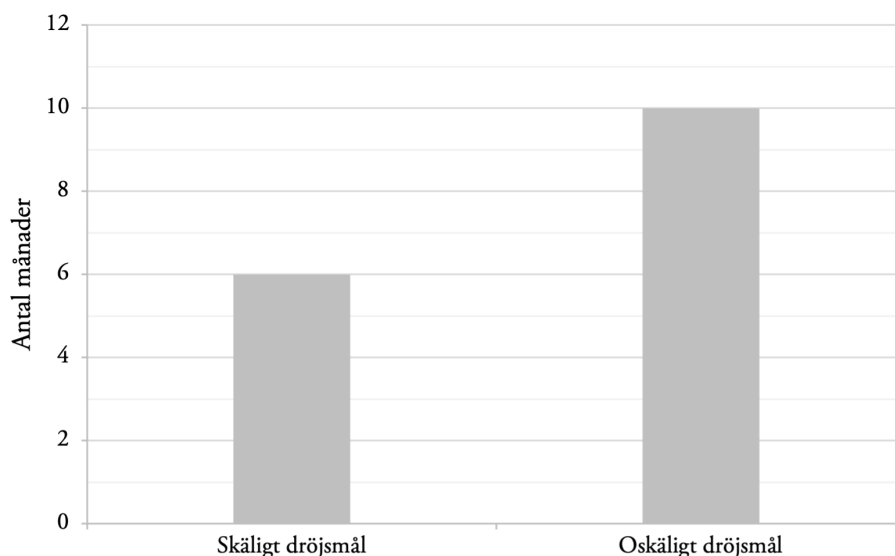


Diagram 8 – Stapeldiagram över det genomsnittliga (o)skäliga dröjsmålet per samtliga insatser och år, angivet i antal månader

Med anledning av det nu fastlagda dröjsmålet bör vissa resonemang lyftas fram. För det första kan återkopplas till vad som ovan sagts gällande det skäliga dröjsmålets längd och rapporteringsskyldigheten i 28 f § LSS.³⁶⁵ Visserligen har redan konstaterats att rapporteringsfristen om tre månader inte utgör en schabloniserad brytningspunkt för när ett dröjsmål övergår från att vara skäligt till att bli oskäligt. Trots detta har det resonerats huruvida fristen skulle kunna tjäna som vägledning för det skäliga dröjsmålets bedömning, vilket nu inte verkar vara fallet. Som framgått ovan varierar nämligen det skäliga dröjsmålet från år till år,³⁶⁶ vilket i sig är positivt eftersom det påvisar att bedömningarna har förhållits till omständigheterna i varje enskilt fall. Att dröjsmålet varierar medför dock att tremånadersfristen tjänar litet om än något syfte i vägledningshänseende. Trots detta är det intressant att det genomsnittliga skäliga dröjsmålet har uppgått till sex månader, det vill säga i samband med kommunernas andra inrapportering till IVO.³⁶⁷

För det andra bör lyftas fram den inbördes skillnad som föreligger mellan det skäliga och det oskäliga dröjsmålet. Att det senare i genomsnitt har varat fyra månader längre än det förra ligger väl i linje med den särskilda avgiftens funktion, vilken som bekant är tudelad: vinsteliminering och repression.³⁶⁸ Hade fördelningen sett annorlunda ut och det skäliga dröjsmålet i stället utgjort merparten av det totala dröjsmålet hade följden blivit att det repressiva inslaget fått en

³⁶⁴ Se diagram 8.

³⁶⁵ Se avsnitt 3.2.1.

³⁶⁶ Se diagram 5 under avsnitt 4.5.

³⁶⁷ Enligt 28 f § tredje stycket LSS ska rapportering av icke-verkställda insatsbeslut ske en gång per kvartal, det vill säga vid den tredje, sjätte, nionde och tolfte månaden.

³⁶⁸ Se avsnitt 3.3.2.

minskad betydelse. Genom att domstolen, mot bakgrund av IVO:s ansökningar, ser allvarligt på kommuners tredska och inte tillåter de skäliga dröjsmålen att pågå för länge blir det repressiva inslaget mer kännbart för kommuner, vilket i sig även tjänar som ett effektivt påtryckningsmedel i verkställighetshänseende. Likaså torde en följd bli att kommuner blir mer varsamma över sina interna rutiner och sitt planeringsarbete så att framtida dröjsmål, vid risk för ytterligare avgifter, undviks.

4.9 Vilka omständigheter har beaktats av domstolen?

Det har ovan beskrivits att bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet ska förhållas till omständigheterna i varje enskilt fall. Bedömningen ska s.a.s. vara individuell.³⁶⁹ Förekomsten av vissa omständigheter har alltså betydelse eftersom de kan påverka vad som i ett enskilt fall bedöms vara skälig tid, vilket i förlängningen även påverkar den oskäliga tiden: ju längre skälig tid, desto kortare oskälig tid och vice versa. Frågan blir följaktligen vilka dessa omständigheter är och huruvida de verkar i "förmildrande" eller "försvårande" riktning. I detta sammanhang har ovan presenterats en schematisk uppställning över sådana relevanta omständigheter som kommit till uttryck i lagförarbetena och rättspraxis.³⁷⁰ I enlighet med denna vägledning kan de relevanta omständigheterna betecknas "särskilda omständigheter".³⁷¹

Karaktéristiskt för de särskilda omständigheterna är att det är samma omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet som vid frågan om avgiftens eftergift. Det vill säga, de sakförhållanden som kan medföra att avgiften ska efterges är samma förhållanden som kan påverka hur stor del av det totala dröjsmålet som bedöms vara skäligt/oskäligt.³⁷² Att på detta sätt beteckna de särskilda omständigheterna som en homogen grupp är dock inte helt problemfritt, främst eftersom de omständigheter som kan beaktas vid det (o)skäliga dröjsmålets bedömning kan verka i både förmildrande och försvårande riktning. Detsamma kan dock inte sägas för de omständigheter som kan utgöra

³⁶⁹ Se bl.a. avsnitt 3.3.

³⁷⁰ Se figur 8.

³⁷¹ Jfr prop. 2007/08:43 s. 19.

³⁷² Se RÅ 2009 ref. 21; HFD 2018 ref. 80. I rättsfallen uttalas nämligen att det är samma typ av omständigheter som har relevans både vid bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet som vid frågan om eftergift. För egen del har jag ingen egentlig invändning mot denna ordning, förutom att den leder till två teoretiska oklarheter. För det första klargörs varken i avgörandena eller i lagförarbetena hur fördelningen ska gå till i den praktiska tillämpningen. Det vill säga, om ett och samma sakförhållande kan beaktas i två olika delar av prövningen: vilken del ska ges företräde och hur inverkar detta på den andra delen? Rent logiskt måste det vara så att en särskild omständighet först ska beaktas vid bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet, eftersom detta utgör den grundläggande förutsättningen för avgiftens åläggande. Först därefter, då ett oskäligt dröjsmål har konstaterats, kan omständigheten beaktas som en grund för eftergift. Detta torde säga sig självt: en avgift som överhuvudtaget inte ska åläggas kan heller aldrig efterges. Det intressanta blir dock hur stor inverkan omständigheten ska ges i eftergiftsledet om den dessförinnan har förlängt det skäliga dröjsmålet med X antal månader. För det andra märks den nu skisserade oklarheten även i vissa av de undersökta målen, vari de särskilda omständigheterna synes utesluta ha beaktats som skäl för eftergift men inte vid det (o)skäliga dröjsmålets bedömning. Om detta, se not 373.

grund för eftergift, eftersom dessa av naturliga skäl alltid är förmildrande.³⁷³ Följaktligen uppstår det en diskrepans i den homogena beteckningen ”särskilda omständigheter”. För att undvika denna begreppsförvirring kan de relevanta omständigheterna i stället beskrivas enligt följande: ”Alla de sakförhållanden som kan utgöra grund för eftergift kan även inverka på bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet. Alla de omständigheter som kan inverka på det (o)skäliga dröjsmålet är dock inte sådana som kan utgöra grund för eftergift, utan enbart de som verkar i förmildrande riktning. Övriga relevanta omständigheter är sådana som vid det (o)skäliga dröjsmålets bedömning verkar i försvårande riktning.” Så långt kan alltså konstateras att det finns sakförhållanden som antingen utgör: a) särskilda omständigheter, eller b) övriga relevanta omständigheter.³⁷⁴

Vilka de särskilda omständigheterna är har framgått ovan.³⁷⁵ Vad gäller de övriga relevanta omständigheterna, det vill säga sådana sakförhållanden som verkar i försvårande riktning vid bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet, har följande uttalats i rättspraxis. Enligt 15 § LSS har kommuner ett särskilt planeringsansvar, av vilket bl.a. följer att kommuner måste vara medvetna om vilka personer som omfattas av LSS och vilka deras behov av stöd och service är.³⁷⁶ Likaså följer av ansvaret att kommuner ska verka för att de personer som omfattas av lagens personkrets faktiskt får sina behov tillgodosedda.³⁷⁷ Ytterligare följer av 6 kap. 1 §

³⁷³ I föregående not har beskrivits att det faktum att det är samma typ av sakförhållanden som har relevans både vid bedömningen av det (o)skäliga dröjsmålet som vid frågan om eftergift inte är helt oproblematiskt, bl.a. då det inte har uttalats i vare sig lagförarbetena eller rättspraxis hur denna fördelning ska gå till. Inte minst märks ovissheten av i tre av de undersökta målen där grund för eftergift faktiskt har ansetts föreligga, nämligen i mål nr 13886-20, 6382-23 och 13377-23. I dessa mål har domstolen fäst vikt vid de omständigheterna att de insatsberättigade hade tackat nej till erbjudna tillhandahållanden samt att personerna hade varit beviljade alternativa insatser under dröjsmålen. Så långt har alltså ”rätt typ” av sakförhållanden beaktats. Problematiken ligger dock i att omständigheterna synes endast ha beaktats vid eftergiftsbedömningarna men inte vid bedömningarna av de (o)skäliga dröjsmålen varaktighet. Att på detta sätt inskränka omständigheternas relevans till prövningens sista led finner dock varken stöd i förarbetena eller praxis. Tvärtom har prövningen skett i motsatt ordning i HFD, se RÅ 2007 ref. 36; RÅ 2007 ref. 37 I och RÅ 2009 ref. 21. I dessa mål var det också fråga om insatsberättigade som hade varit beviljade alternativa insatser under de aktuella dröjsmålen. Omständigheten beaktades dock redan vid bedömningen av de (o)skäliga dröjsmålen och gavs där verkan i förmildrande riktning, det vill säga att de skäliga dröjsmålen förlängdes vilket medförde att kommunerna inte bedömdes ha dröjt oskäligt länge med att tillhandahålla de aktuella insatserna, varför grund för avgiftens utdömande inte heller förelåg. Tillvägagången i mål nr 13886-20, 6382-23 och 13377-23 borde således ha varit att först beakta omständigheterna i förmildrande riktning vid de (o)skäliga dröjsmålen bedömningar, vilket hade kunnat utmynna i antingen: a) att dröjsmålen inte bedömdes oskäliga överhuvudtaget, eller b) att de skäliga dröjsmålen förlängdes vilket hade medfört lägre avgiftsbelopp, för att därefter ta ställning till om det trots allt förelåg synnerliga skäl för eftergift, varvid omständigheterna återigen hade fått relevans.

³⁷⁴ En viktig distinktion angående de särskilda omständigheterna är dock att då dessa sakförhållanden bedöms i samband med eftergiftsfrågan, måste det föreligga synnerliga skäl (28 b § tredje stycket LSS). Något motsvarande krav då omständigheterna beaktas vid det (o)skäliga dröjsmålets bedömning har inte uppställts i vare sig lagtexten, lagförarbetena eller rättspraxis. Därmed ges en indikation på att eftergift endast bör bli aktuellt i rena undantagsfall, men även att det vid denna prövning bör krävas något ”ytterligare”.

³⁷⁵ Se figur 8.

³⁷⁶ Se 15 § 1 LSS.

³⁷⁷ Se 15 § 2 LSS.

SoL att kommunala socialnämnder ska vara väl insatta i levnadsförhållandena i respektive kommun, vilket bl.a. innefattar levnadsförhållandena för personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar. Detta är viktigt för att planeringsarbetet och insatsernas genomförande ska kunna ske både effektivt och ändamålsenligt.³⁷⁸ Har en kommun dock brustit i sin planeringsskyldighet, utgör detta en omständighet som verkar i försvårande riktning vid det (o)skäliga dröjsmålets bedömning.³⁷⁹ Invänder en kommun mot ett dröjsmål med hänvisning till svårigheter i planeringsarbetet, men samtidigt inte har uppfyllt sitt planeringsansvar, medför det att högre krav ställs på kommunens övriga invändningar.³⁸⁰ Kommunen hamnar s.a.s. i ”uppförsbacke”. Av det nyss sagda följer bl.a. att ju större kännedom en kommun har haft angående en person som tillhör lagens personkrets, desto snävare blir ramarna för att argumentera varför insatsen trots allt inte har tillhandahållits inom skälig tid.³⁸¹

Vad gäller förhållandet mellan det nyss sagda och vilka omständigheter som rent faktiskt har anförts och beaktats i de undersökta avgörandena kan följande sägas. Den vanligaste invändningen från kommunernas sida har varit att tillhandahållandena har dröjt eftersom det förelegat brist: antingen i form av platser på särskilda boenden eller i form av lämpliga utförare.³⁸² Vidare har det även inväntats att de insatsberättigade har varit tillhandahållna alternativa insatser under dröjsmålen, vilket i sig har följts av förklaringen att de därför även har haft acceptabla levnadsförhållanden.³⁸³ Ytterligare en förklaring som också har förekommit relativt ofta har varit att de insatsberättigade har tackat nej till erbjudna tillhandahållanden, vilket har förlängt dröjsmålen.³⁸⁴ Likaså har även inväntats att de insatsberättigade har haft komplexa behov och specifika önskemål, vilket har försvårat tillhandahållandena.³⁸⁵ Därutöver har i mindre omfattning även anförts att dröjsmålen har berott på felaktigheter i interna datorsystem, att lämpliga utförare har tackat nej samt att det har varit kö till de beviljade insatserna.³⁸⁶ I denna sista kategori har dröjsmålen även förklarats med hänvisning till svårigheter i arbetet med att prognosera behovsomfattningen i kommunerna samt i prioriteringen mellan insatsberättigade.³⁸⁷

I så gott som samtliga mål (80 av 83) har kommunernas invändningar dock inte tillmätts någon större betydelse, och har i varje fall inte förändrat domstolens

³⁷⁸ Se Clevesköld, lagkommentar till 6 kap. 1 § SoL (Karnov).

³⁷⁹ I RÅ 2007 ref. 37 I beskrivs det som att kommuner ”medvetet” ska ha åsidosatt sin planeringsskyldighet. För egen del vill jag dock påstå att det torde räcka med att kommuner av oakt-samhet har brustit i detta avseende, inte minst med hänsyn till LSS karaktär av rättighetslagstift-ning. Följaktligen torde något uppsåtskrav inte gälla.

³⁸⁰ Jfr RÅ 2007 ref. 36.

³⁸¹ Jfr RÅ 2007 ref. 37 I.

³⁸² Se bl.a. mål nr 5716-22; 7115-24; 1889-24.

³⁸³ Se bl.a. mål nr 12199-19; 13886-20.

³⁸⁴ Se bl.a. mål nr 13417-20; 10629-24.

³⁸⁵ Se bl.a. mål nr 3633-25; 1450-25.

³⁸⁶ Se bl.a. mål nr 13743-22; 11985-23; 14531-23.

³⁸⁷ Se bl.a. mål nr 7636-25.

bedömningar angående de (o)skäliga dröjsmålen.³⁸⁸ Graden av instämmande har såldes varit förhållandevis hög, och domstolen har antingen bedömt att de anförda invändningarna inte har varit sådana som bör beaktas i skälighetsbedömningen eller att det förelegat så pass omfattande försvårande omständigheter att det trots allt varit fråga om oskäliga dröjsmål.³⁸⁹

Vidare märks bland de 80 avgöranden vari domstolen har anslutit sig till IVO:s bedömningar att de omständigheter som har beaktats ligger väl i linje med vad som uttalats i både lagförarbetena och rättspraxis.³⁹⁰ Kategoriskt kan dessa sakförhållanden sammanställas enligt följande:³⁹¹

Kommunen har inte arbetat aktivt med verkställigheten ³⁹²
Tidsfaktorn (det totala dröjsmålets varaktighet) ³⁹³
Det särskilda planeringsansvaret
Den insatsberättigade har varit känd av kommunen sedan tidigare
Kompensatoriska insatser under dröjsmålet har inte varit av tillräcklig kvalitet
Den insatsberättigades ålder ³⁹⁴

Figur 9 – Sammanställning över de omständigheter som har beaktats av domstolen vid det (o)skäliga dröjsmålets bedömning

³⁸⁸ Se dock mål nr 13632-22, 9472-22 och 1290-24. I dessa mål har domstolen nämligen gjort andra bedömningar än IVO i fråga om de skäliga dröjsmålen varaktighet. Det har dock inte varit fråga om att domstolen har beaktat ytterligare eller andra omständigheter, utan snarare att de aktuella omständigheterna har bedömts annorlunda. I mål nr 13632-22 har domstolen ansett att det skäliga dröjsmålet hade varat tre veckor längre med hänsyn till att kommunen hade arbetat aktivt med att verkställa det aktuella insatsbeslutet. I mål nr 9472-22 har domstolen ansett att det skäliga dröjsmålet hade varat sex månader längre med hänsyn till kommunens invändningar om resursbrist och att det hade förelegat brist på lämpliga boenden utifrån den insatsberättigades komplexa behov samt att personen hade haft skäliga levnadsförhållanden under dröjsmålet och att behovet inte hade varit akut. I mål nr 1290-24 har domstolen ansett att det skäliga dröjsmålet hade varat tre månader längre med hänsyn till den insatsberättigades komplexa behov, att sammansättningen boende (gruppboende) hade varit svårlöst och att personen hade fått stöd av hemtjänsten under dröjsmålet.

³⁸⁹ I viss utsträckning har det även handlat om rena bevisfrågor. Kommunernas invändningar har alltså visserligen varit sådana som kan påverka det (o)skäliga dröjsmålets varaktighet, men anförandena har inte funnit stöd av utredningarna i målen. Typiskt sett har det då handlat om brister i kommunernas interna dokumentationssystem.

³⁹⁰ Se figur 8.

³⁹¹ Se figur 9.

³⁹² Det ligger i sakens natur att kommuner måste arbeta aktivt med att verkställa sina insatsbeslut, i annat fall är ju huvudregeln om omedelbar verkställighet ouppnåelig och dröjsmål torde då överhuvudtaget inte kunna betraktas som skäliga.

³⁹³ Tidsfaktorn utgör det huvudsakliga sakförhållandet som påverkar bedömningen av ett (o)skäligt dröjsmål, vilket framgår direkt av lagtexten i 28 b § LSS.

³⁹⁴ Se bl.a. mål nr 13632-22. I målet har särskilt beaktats personens unga ålder. Omständigheten torde kunna beaktas med hänsyn till att sakförhållandena som uppräknas i figur 8 inte är

4.10 Sammanfattning: Hur har den särskilda avgiften tillämpats och bedömts i praktiken?

I detta kapitel har konstaterats att det genomsnittliga totala (o)skäliga dröjsmålet har uppgått till 16 månader. Av det totala dröjsmålet har sex månader bedömts vara skäliga, medan tio månader har bedömts vara oskäliga. Rent instinktivt leds tanken till hur väl den särskilda avgiftens praktiska tillämpning stämmer överens med de intentioner som låg bakom densamma. Visserligen uttalades det i förarbetena till avgiften att det inte alltid är rimligt att gynnande insatsbeslut ska kunna verkställas omedelbart. Detta trots att LSS har konstruerats på ett sådant sätt att besluten de facto börjar gälla omedelbart, vilket i princip även innebär att tillhandahållande ska ske omgående. Regeringen har förklarat det på så sätt att ett visst dröjsmål måste tillåtas, men har inte angett några egentliga tidsramar för rättstillämpningen att förhålla sig till. Denna fråga har i stället överlämnats åt i första hand domstolarna att ta ställning till. Den praxis som har utvecklats på området har dock främst varit insatsspecifik i förhållande till insatsen särskild bostad för vuxna. För övriga insatser finns där alltså inga egentliga uttalanden från de rättsbildande organen att förhålla den praktiska tillämpningen till.

Mot denna bakgrund är det endast i förhållande till insatsen särskild bostad för vuxna som några egentliga slutsatser kan dras. I denna del har framgått att det skäliga dröjsmålet för insatsen har varierat mellan sju och elva månader. Medan tidsomfånget förvisso är långt framstår det ändå som acceptabelt och inte minst med hänsyn till de ansträngningar som följer med tillhandahållandet av diverse sådana bostäder. Dels måste bostäderna som sådana upprättas och uppfylla vissa yttre krav för att tillhandahållandena ska kunna tillförsäkra de insatsberättigade goda levnadsvillkor. Dels måste kommunerna i fråga om gruppboendestäder beakta kompatibiliteten i sammansättningen av boende, för att de samtliga ska kunna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Detta senare torde inte alltid vara en enkel uppgift att uppfylla med hänsyn till de varierande behov som kan vara aktuella samtidigt. Vad gäller insatsens oskäliga dröjsmål (nio–tjugo månader) är det dock så att kommunerna är lika klandervärda oaktat om dröjsmålet varat i tre, nio eller tjugo månader. Ur ett rättsligt perspektiv betraktas nämligen kommunerna som klandervärda så fort ett oskäligt dröjsmål kan konstateras. Åtskillnaden ligger snarare i att den särskilda avgiften bestäms till ett högre belopp desto längre dröjsmålet har varat. Det repressiva inslaget om 25 % förblir dock detsamma oberoende av hur lång tid som har förflutit. Det oskäliga dröjsmålets variation bör dock inte ses som en isolerad företeelse. Medan variationen visserligen beror på kommunernas handlingskraft, det vill säga hur ”snabbt” insatserna har kunnat tillhandahållas, måste även beaktas vilka omständigheter som varit aktuella i de specifika fallen. Eftersom det skäliga dröjsmålets varaktighet kan tillåtas variera bl.a. beroende på den enskildes agerande, får detta efterverkningar även på det oskäliga dröjsmålets längd. Ju fler för mildrande omständigheter som varit aktuella, desto längre torde dröjsmålet ha bedömts vara skäligt. Ett längre skäligt

uttömmande. För egen del har jag dock svårt att se varför ett dröjsmål för en ung person skulle bedömas strängare än för en äldre person.

dröjsmål innebär i sin tur ett kortare oskäligt dröjsmål, åtminstone i normalfallet. Detta skulle kunna förklara variationen mellan nio och tjugo månader.

För övriga insatser råder dock ett påtagligt mått av osäkerhet kring önskvärdheten i den praktiska tillämpningen. Som tumregel kan dock sägas att de insatser som tillhandahålls genom en fysisk persons försorg enbart får ha ett förhållandevis kort, om än något, dröjsmål överstigandes några enstaka månader. Denna tumregel synes också efterlevas ganska väl då det skäliga dröjsmålet för flera av dessa insatser har varierat mellan en och tre månader. Även om det är fråga om ”okomplicerade” insatser får sådana dröjsmål anses vara acceptabla. Det har dock hänt att de skäliga dröjsmålen har uppgått till fyra, fem, sex och åtta månader vilket i regel inte torde vara tolererbart. Återigen måste dock även i dessa situationer hänsyn tas till omständigheterna i de specifika fallen, t.ex. om den insatsberättigade haft särskilda önskemål eller tackat nej till erforderligt erbjudna tillhandahållanden. Som ett riktmärke kan dock sägas att ju längre ett skäligt dröjsmål bedöms för dessa insatser, desto ”starkare” omständigheter har krävts. I avsaknad av sådana omständigheter är det i stället fråga om ett oskäligt dröjsmål. Tröskeln för omständigheternas tyngd beror s.a.s. på den aktuella insatsen.

I kapitlet har vidare konstaterats att de särskilda omständigheter som kan inverka på dröjsmålets bedömning och frågan om eftergift har tillämpats på ett enhetligt sätt av både IVO och domstolen.³⁹⁵ I denna del föreligger således ingen egentlig diskrepans mellan regeringens och HFD:s vägledande utlåtanden och den praktiska tillämpningen. Endast i tre mål har det varit fråga om att domstolen gjort en annan bedömning än IVO. Det har dock inte handlat om att någon omständighet som borde ha beaktats inte har beaktats, och vice versa. Snarare har situationerna varit sådana att domstolen bedömt de ifrågavarande omständigheternas tyngd på ett annat sätt än IVO. Att domstolen på detta sätt kan komma fram till andra bedömningar är dessutom åtråvärt eftersom domstolen härigenom fullgör sin plikt som överprövande instans. I övrigt har IVO beaktat såväl de förmildrande som de försvårande omständigheterna i erforderlig utsträckning, vilket märks av att domstolen i merparten av mål har anslutit sig till myndighetens bedömningar.

Sammantaget kan följaktligen sägas att förhållandet mellan den särskilda avgiftens praktiska tillämpning och tilltänkta avsikter synes vara överensstämmande överlag. Vägledande uttalanden om hur långt ett (o)skäligt dröjsmål ”bör” vara har varit sparsamma och frågan har i allt väsentligt överlämnats åt rättstillämpningen. Det är därför svårt att värdera ”önskvärdheten” i det konstaterade dröjsmålet om 16 månader, eftersom detsamma är ett resultat av en rättslig verksamhet som arbetar utifrån rättsliga premisser. Möjligtvis kan det skäliga dröjsmålet om sex månader tyckas vara kort eller långt och att det följaktligen bör behandlas strängare eller mildare. Ett sådant ”skifte” är dock inte en uppgift för domstolarna att företa på egen hand, utan är snarare en politisk fråga som åvilar

³⁹⁵ Med undantag för vissa enstaka mål. Det har då handlat om frågan om i vilket led av prövningen som sakförhållandena borde ha beaktats. Om detta, se not 373.

regeringen och riksdagen att ta ställning till. Detsamma gäller det oskäligen dröjsmålet. En indikation på att avgiften dock fått önskad effekt är fördelningen mellan lagtrotsiga och domstolstrotsiga situationer. Den särskilda avgiften inrättades ju ursprungligen som ett verktyg för att råda bot på kommunalt domstolstrots, vilket tjugo år senare synes ha åstadkommit då det bland det totala underlaget enbart var fråga om ett fall av domstolstrots.

5 Den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning

5.1 Inledning

Detta är uppsatsens samlade analyskapitel. Avsikten är följaktligen att sammanställa de konstateranden som har gjorts i uppsatsens kapitelanalyser (avsnitt 2.4, 3.4 och 4.10), både vad gäller den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad (kap. 3) och praktiska tillämpning (kap. 4), men även beträffande den övergripande rättighetskonstruktionen som avgiften är en del av genom LSS (kap. 2). De olika delarna problematiseras och analyseras i förhållande till varandra (avsnitt 5.2) i syfte att besvara uppsatsens huvudsakliga frågeställning, nämligen: föreligger det en diskrepans mellan den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning, och vilka blir i så fall effekterna för de berörda aktörerna? Kapitlet avslutas genom några sammanfattande slutsatser i avsnitt 5.3.

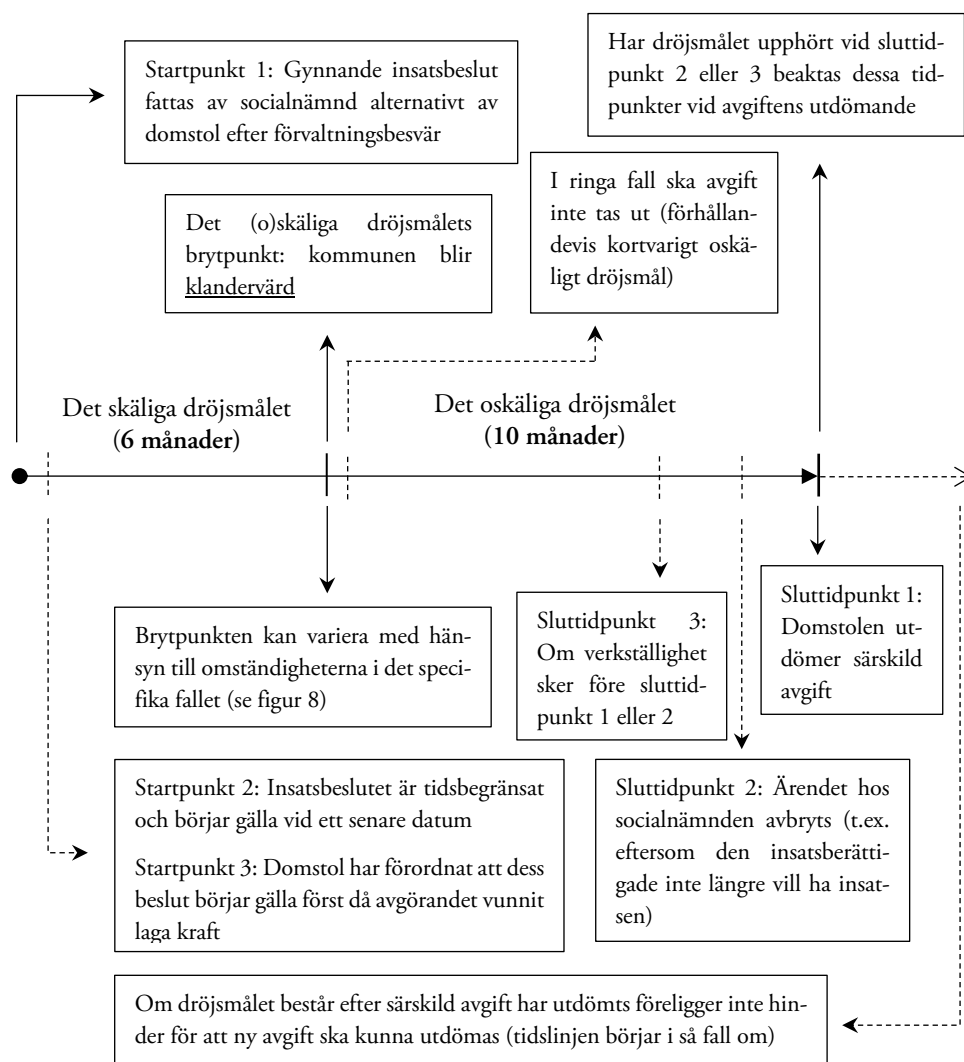
5.2 Föreligger det en diskrepans och vilka blir i så fall effekterna?

För att närmare precisera den särskilda avgiftens faktiska betydelse måste först bestämmas ur vilket perspektiv som frågan ska angripas. I denna del finns flera möjliga tillvägagångssätt. Här nedan kommer frågan dock uteslutande att behandlas utifrån de perspektiv som redogjorts för inom ramen för denna uppsats, vilket vill säga: a) kommunens; b) statens; och c) den insatsberättigades.³⁹⁶ Att avgiftens faktiska betydelse belyses ur skilda perspektiv innebär dock inte att avgiftens rättsliga innebörd skiljer sig åt för dessa aktörer. Förhållandet mellan betydelsen å ena sidan och innebörden å andra sidan kan analogivis beskrivas på följande sätt. Innebörden är den tavelram som uppställts av lagstiftaren. Inom denna ram har de grundläggande penselstråken dragits av regeringen. Därefter har skuggor och färgnyanser accentuerats av Högsta förvaltningsdomstolen. Med tiden har det dock visat sig att målningen inte har varit helt komplett, varför de minsta detaljerna har fyllts ut genom bl.a. JO och IVO. Den inramade målningen är s.a.s. den rättsliga konstruktion inom vilken den särskilda avgiften existerar. Betydelsen är å sin sida den upplevelse som beskådaren har när denne tittar på målningen. Upplevelsen beror följaktligen på vem det är som tittar: kommunen, staten eller den insatsberättigade.

Den särskilda avgiftens innebörd har redan behandlats utförligt. Bl.a. har konstaterats att gynnande insatsbeslut gäller omedelbart och att de därför även ska verkställas så gott som omedelbart. Likaså har konstaterats att den omedelbara verkställigheten i många fall inte är möjlig för de särskilda insatserna i LSS. Till följd av detta har kommuner getts en skälig tid inom vilken de ifrågavarande insatserna ska vara tillhandahållna. Brister kommunerna i detta avseende är de följaktligen att betrakta som klandervärda i sina dröjsmål. För dessa klandervärda

³⁹⁶ Se avsnitt 1.3

icke-handlanden sanktioneras kommuner genom en särskild avgift. Den särskilda avgiftens innebörd kan illustreras enligt följande tidslinje:³⁹⁷



Figur 10 – Komplet illustration över det (o)skäliga dröjsmålets bedömning i mål om särskild avgift. Bedömningen illustreras linjärt, där pilens riktning indikerar den tidsmässiga processen från att gynnsamt insatsbeslut fattas till att förutsättningar för utdömande av särskild avgift föreligger. Punkten indikerar den vanligaste startpunkten för bedömningen. Den första streckade klammern indikerar alternativa starttidpunkter. Den första heldragna klammern indikerar brytpunkten för när dröjsmålet övergår från att vara skäligt till att vara oskäligt. Den andra streckade klammern indikerar vad som bör avses med ett ringa fall. Den tredje och fjärde streckade klammern indikerar alternativa sluttidpunkter för bedömningen. Den fetstilade klammern indikerar också en sluttidpunkt men också tidpunkten för domstolens utdömande av särskild avgift. Den streckade linjen indikerar vad som sker om dröjsmålet fortgår även efter att särskild avgift har utdömts.

För kommunen betyder den särskilda avgiften i första hand en sanktion. Som bekant inträder sanktionen som en reaktion gentemot kommunens rättsstridiga icke-handlande: att inte ha tillhandahållit en beviljad insats inom skälig tid. Avgiften riktar sig dock inte mot någon specifik nämnd i kommunen eller mot någon särskild individ, vare sig förtroendevald eller tjänsteman. Avgiften riktar

³⁹⁷ Se figur 10.

sig snarare mot kommunen som juridisk person. Förvisso diskuterades vid avgiftens tillkomst huruvida det vore önskvärt att sanktionen skulle kunna riktas mot t.ex. en förtroendevald inom kommunen. En sådan lösning ansågs dock vara varken plausibel eller önskvärd, främst med hänsyn till de förtroendevaldas politiska ställning. Att avgiften riktas mot kommunen som juridisk person ger dock en fingervisning om vilka förväntningarna är som ställs på kommunen. Likaså ges härmed en indikation på vad det ”klandervärda” i kommunens icke-handlande faktiskt består av. Att ett gynnande insatsbeslut inte har verkställts inom skälig tid torde ytterst sällan, om än någonsin, bero på att någon enskild biståndshandläggare har brustit i sin yrkesutövning. Mer sannolikt är det att det uteblivna tillhandahållandet har berott på en blandning av interna- och externa faktorer.

De externa faktorerna kan t.ex. vara om den insatsberättigade har blivit erbjuden ett erforderligt tillhandahållande men tackat nej. Likaså kan en extern faktor vara att det i kommunen skett en plötslig och oförutsedd ökning av personer i behov av LSS-insatser. Sådana och dylika förhållanden är dock omständigheter som ska beaktas av domstolen då den bedömer om ett oskäligt dröjsmål har uppstått och hur länge det i så fall har pågått.

De interna faktorerna kan t.ex. vara om nämndens ekonomiska resurser har varit ansträngda och att det gett följdverkningar i verkställighetshänseende. Likaså kan en intern faktor vara att kommunen brustit i sin uppföljande verksamhet och därmed inte i tillräcklig utsträckning har följt upp vilka kommuninvånare som omfattas av personkretsen och kan komma att ansöka om en särskild insats. Ytterligare en intern faktor kan vara att kommunen har brustit i sitt planeringsarbete och därmed hamnat i en situation där det råder påtaglig brist på t.ex. särskilt anpassade bostäder. Det är de interna faktorerna som kommunens klandervärdhet s.a.s. består i. Förväntningarna på kommunen ligger således i att enskilda insatsberättigade inte ska behöva stå utan stöd och service till följd av att kommunen har brustit i sina inre angelägenheter. En insatsberättigad ska alltså inte behöva framtas realiseringen av sin beviljade rättighet till följd av omständigheter som legat utanför dennes kontroll, vilket förklarar varför interna faktorer inte ges förmildrande verkan vid det skäliga dröjsmålets bedömning.³⁹⁸

För staten betyder den särskilda avgiften ett medel genom vilket regeringens avsikter med densamma får genomslag i den praktiska tillämpningen. Ett genomgående tema i denna uppsats har varit att särskilja avgiftens rättsliga uppbyggnad från dess praktiska tillämpning. Vidare har beskrivits att det häremellan uppstår ett förhållande, varvid det rättsliga ramverket behöver få ”genomslag” i den praktiska tillämpningen för att det underliggande regelverket ska få önskad effekt. Denna uppgift åvilar de allmänna förvaltningsdomstolarna, och främst förvaltningsrätterna, som i sin rättstillämpande verksamhet säkerställer att den särskilda

³⁹⁸ Undantag kan göras om kommunen har haft påtagligt svårt i sin ekonomiska planering. Utrymmet är dock ytterst snävt och denna omständighet bör inte tillmätas avgörande betydelse, jfr prop. 2001/02:122 s. 30.

avgiften tillämpas koherent och i enlighet med den vägledning som uttalats genom förarbeten och rättspraxis.

Att domstolarna fyller denna funktion innebär på kort sikt att avgiftens syfte uppfylls i de enskilda fallen: nämligen att insatsberättigade kommer i faktiskt åtnjutande av sina beviljade rättigheter. Likaså innebär det att kommuner i de enskilda fallen rent faktiskt ”straffas” för sina klandervärda dröjsmål.

På längre sikt och på ett mer övergripande plan får domstolarnas roll även en ytterligare effekt: nämligen att LSS ges en allt starkare ställning som rättighetslagstiftning. Detta sker som en följd av att avgiften som sådan är en väsentlig faktor i lagens tilltänkta rättighetskonstruktion. Som redan har konstaterats har lagen vid en *prima facie*-bedömning ett starkt rättighetsvärde som kommer till uttryck genom ett flertal bestämmelser. Bland annat har lagen ett högt mått av förutsägbarhet, eftersom förutsättningarna för de särskilda insatsernas beviljande är klart och precist angivna. Likaså framgår tydligt vilka insatserna faktiskt är och vilka krav som ställs på desamma. Utöver förutsägbarheten har lagen även ett högt mått av insikt, eftersom de insatsberättigade har rätt till en s.k. individuell plan, enligt vilken insatserna ska ges i samråd med personen. Till sist kan nämnas att lagen även har ett högt mått av kontinuitet, eftersom insatserna inte är beroende av budgetanslag. Med det menas att en ansökan inte får avslås med hänvisning till bristande ekonomiska resurser. Rätten till de särskilda insatserna är s.a.s. inte villkorad i förhållande till att det rent faktiskt finns ekonomiska medel att tillgå.³⁹⁹

Nyss nämnda delar av rättighetskonstruktionen presumerar dock att beviljade insatser faktiskt också tillhandahålls. Om så inte sker behöver det finnas ett medel för att s.a.s. påtvinga verkställighet, vilket i LSS utgörs av den särskilda avgiften. Avgiftens syfte är därför grundläggande för att förverkliga lagens rättighetsvärde, och av samma anledning är domstolarnas arbete väsentligt för att det rättsliga ramverket ska få genomslag i den praktiska tillämpningen.

För den insatsberättigade har den särskilda avgiften ingen direkt betydelse, vilket beror på att personen inte är part i förvaltningsrätternas mål. Mål om särskild avgift är i stället s.k. ansökningsmål. Den sökande parten är IVO och motparten är den påstått tredskande kommunen. Det är således inte fråga om ett förvaltningsbesvär, eftersom kommunens underliggande insatsbeslut är gynnande. I normalfallet följer av karaktären hos sådana gynnande beslut dels att det inte är fråga om ett överklagbart beslut, dels att det inte föreligger klagorätt för den

³⁹⁹ I denna del kan t.ex. en jämförelse göras med diverse statsbidrag, för vilka krävs att budgetanslagen rent faktiskt ”räcker till”. Jfr bl.a. 1 § förordningen (2023:434) om statsbidrag till vissa organisationer som bedriver verksamhet som riktar sig till människor i socialt särskilt utsatta situationer; 1 § förordningen (2024:152) om statsbidrag till vissa organisationer inom det civila samhället som arbetar med volontärsamordning.

saklegitimerade intressenten (den insatsberättigade).⁴⁰⁰ Det underliggande insatsbeslutet har dock betydelse eftersom det utgör grunden för varför IVO anser att den särskilda avgiften ska utdömas, nämligen att ett gynnande beslut har fattats men att insatsen därefter inte har tillhandahållits inom skälig tid.

Att påstå att den särskilda avgiften inte har någon som helst betydelse för den insatsberättigade vore dock högst missvisande. Avgiften har åtminstone en indirekt betydelse eftersom den i varje fall inverkar på den insatsberättigades faktiska levnadsförhållanden. Som bekant är ju avgiftens syfte att påtvinga verkställighet så att insatsberättigade kommer i faktiskt åtnjutande av sina beviljade rättigheter. En intressant fråga blir därför om denna effekt även upplevs hos de insatsberättigade mot bakgrund av de dröjsmål som har konstaterats i uppsatsens rättsfallsstudie. Vid en sammanställning av såväl det skäliga som det oskäliga dröjsmålet per insats under den totala perioden ges nämligen följande resultat:⁴⁰¹

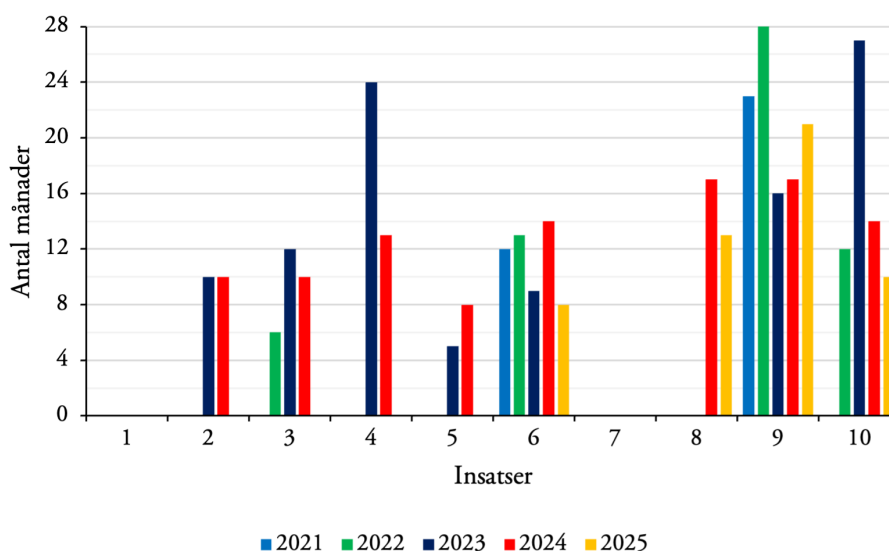


Diagram 9 – Stapeldiagram över det genomsnittliga (o)skäliga dröjsmålet per insats och år, angivet i antal månader

Av resultatet märks bl.a. följande. Den totala väntetiden för insatsberättigade som beviljats insatsen ledsagarservice (3) varierade mellan sex och tolv månader. Var det i stället fråga om insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet (6) uppgick det totala dröjsmålet som kortast till åtta månader, och som längst till 13 månader. För insatsberättigade som beviljats insatserna bostad med särskild service för barn (8) och bostad med särskild service för vuxna (9) varierade väntetiden mellan 13–17 månader respektive 16–28 månader. Visserligen har kommunerna enbart varit klandervärda under en del av dessa dröjsmål, men för de

⁴⁰⁰ Undantag är dock tänkbara. Ett gynnande insatsbeslut skulle t.ex. kunna vara överklagbart om en insats beviljas i mindre omfattning än vad ansökan avser. Frågan torde i sådana fall komma att avgöras genom en bedömning av verkningarna för beslutsadressaten. För vidare läsning, se bl.a. Lundmark och Säfsen (2020) s. 275–314.

⁴⁰¹ Se diagram 9. Under 2023 är dröjsmålen för insats fyra och tio utmärkande höga eftersom underlaget i dessa delar har varit begränsat. Medan resultaten därmed inte är representativa är det trots allt anmärkningsvärt att dröjsmålen över huvud taget har kunnat pågå under så lång tid.

insatsberättigade torde detta spela mindre roll. Det väsentliga för dessa personer är snarare att komma i faktiskt åtnjutande av det stöd och den service som de har beviljats.

Då dröjsmålen beaktas ur de insatsberättigades perspektiv får inte heller glömmas att insatsbesluten har fattats vid ett visst datum. Dessförinnan har det dock förflutit en viss tid då socialnämnderna har handlagt ärendena. Medan detta arbete förvisso ska ske enkelt, snabbt och kostnadseffektivt ligger det i sakens natur att en behovsbedömning enligt LSS inte kan schabloniseras, och därför kan ta viss tid.⁴⁰² Den egentliga väntetiden för de insatsberättigade är således åtminstone längre än vad som framgår av dröjsmålen som sådana. Har det dessutom varit fråga om en domstolstrotsig situation förlängs väntetiden ytterligare, eftersom den insatsberättigade då har haft: a) en initial handläggningsperiod hos socialnämnden; b) blivit meddelad ett avslagsbeslut som denne överklagat; och c) en ytterligare handläggningsperiod i förvaltningsrätt.⁴⁰³

Mot denna bakgrund framstår det som högst osäkert huruvida insatsberättigade rent faktiskt märker av det syfte som den särskilda avgiften är tänkt att fylla: att dessa personers rättigheter faktiskt realiserats på ett för dem meningsfullt sätt.

5.3 Sammanfattande slutsatser

Vad kan då sägas om förhållandet mellan den särskilda avgiftens rättsliga uppbyggnad och praktiska tillämpning? Föreligger det en diskrepans eller får avgiftens rättsliga ramverk fullt genomslag i praktiken? Utifrån de konstateranden som har gjorts i uppsatsen torde svaret vara att ”det beror på”. Vad menas då med detta? Jo, det beror nämligen på vad man avser med avgiftens genomslag. Förhåller man sig uteslutande till avgiftens rättsliga beståndsdelar, t.ex. skälighetsbedömningen, eftergiftsbedömningen, beaktandet av de särskilda omständigheterna och avgiftsberäkningen, framstår diskrepansen som minimal. Detta eftersom de vägledande uttalanden som har gjorts i dessa avseenden synes ha uppfattats och tillämpats på ett enhetligt sätt av både IVO och Förvaltningsrätten i Göteborg.

För det första har bedömningarna av de (o)skäliga dröjsmålen individualiserats i förhållande till de unika omständigheterna i varje enskilt fall. Ett prov på detta är de inbördes variationer som märks för såväl de skäliga som de oskäliga dröjsmålen, där dröjsmålens varaktigheter bl.a. har skiftat från år till år och från insats till insats. För det andra har förutsättningarna för avgiftens eftergift bedömts ytterst restriktivt i merparten av mål.⁴⁰⁴ För det tredje har de särskilda omständigheterna i så gott som samtliga mål getts inverkan på dröjsmålen på ett korrekt sätt. Inte minst märks detta eftersom de omständigheter som de facto har beaktats av förvaltningsrätten är väl överensstämmande med de

⁴⁰² Se 9 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴⁰³ Ett mål i förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, se 17 § förordningen (1996:382) om förvaltningsrättsinstruktion.

⁴⁰⁴ Viss diskrepans har dock förekommit, se not 373.

omständigheter som uttalats av regeringen och Högsta förvaltningsdomstolen. Likaså har domstolen vid de (o)skäliga dröjsmålen bedömningar distingerat mellan interna och externa faktorer för kommunernas dröjsmål, vilket är nödvändigt för uppfyllandet av avgiftens systematik och funktion. För det fjärde har avgiften beräknats på ett korrekt sätt utifrån gällande regelverk. Medan viss diskrepans har förelagat med anledning av felaktiga datumangivelser i IVO:s ansökningar, har detta inte varit något som domstolen på egen hand har kunnat åtgärda.⁴⁰⁵

Ser man i stället till den särskilda avgiftens effekt blir diskrepansen mer märkbar. Avgiften är nämligen i sin renaste form ett påtryckningsmedel, med syfte att tillförsäkra att insatsberättigade kommer i faktiskt åtnjutande av sina beviljade rättigheter (insatser). Detta sker genom avgiftens funktioner: vinsteliminering och repression. Avgiften är följaktligen beroende av slagkraften i syftet och funktionerna för att uppnå önskad effekt: att tjäna som påtryckningsmedel mot trotsiga kommuner för att på så sätt uppnå den grundläggande målsättningen om att gynnande insatsbeslut ska verkställas omedelbart. I detta sammanhang är det även viktigt att poängtera att tillkomsten av den särskilda avgiftens ”skäliga tid” inte utgör en förskjutning i nyss nämnda målsättning, utan enbart en bortre tidsrymd inom vilken kommuner inte är klandervärda i sina dröjsmål. Sålunda är huvudregeln alltså att tillhandahållanden ska ske omedelbart. Då denna bakgrund förhålls till det faktum att det genomsnittliga (o)skäliga dröjsmålet har kunnat fastställas till 16 månader framstår dock avgiftens effekt som mindre framträdande. Följaktligen kan sägas att det i fråga om den särskilda avgiftens effekt föreligger en tydlig diskrepans mellan å ena sidan avgiftens avsikt, å andra sidan avgiftens faktiska verkan.

⁴⁰⁵ Om detta, se avsnitt 4.2.

6 Reflektioner kring framtiden

För att avrunda denna uppsats finns det både anledning att blicka tillbaka och blicka framåt. Som bekant tillkom den särskilda avgiften som en reaktion gentemot kommunala trots-situationer. Det kommunala lag- och domstolstrotset utgjorde så att säga den grundläggande problemformuleringen, vars lösning ansågs finnas i ett repressivt påtryckningsmedel – den särskilda avgiften. I uppsatsen har dock undersökts 83 avgöranden från de senaste åren, vilka alla visar på att det kommunala trotset, drygt 30 år efter LSS ikraftträdande, är ett fortsatt problem. Likaså påvisar avgörandena att den särskilda avgiftens effekt inte har varit alldeles övertygande, då trotssituationer alltjämt är ett förekommande fenomen.

I detta sammanhang bör uppmärksammas ett förhållandevis nytt JO-beslut. Fallet rörde förvisso inte frågan om särskild avgift eftersom något gynnande insatsbeslut inte var för handen. Trots detta är fallet nämnvärt eftersom det visar prov på en omfattande domstolstrotsig situation, där tvistefrågan var huruvida en person överhuvudtaget hade rätt till sin sökta insats. En person, NN, var genom ett tidsbegränsat beslut beviljad insatsen personlig assistans (2). Därför ansökte NN före beslutets utgång om att fortsatt beviljas insatsen. Ansökan avslogs dock av den kommunala socialnämnden. NN överklagade avslagsbeslutet till förvaltningsrätt som förklarade att hon hade rätt till den sökta insatsen och återförvisade målet till nämnden. Därefter fattade nämnden i tur och ordning tre ytterligare avslagsbeslut, vilka alla överklagades av NN. Beträffande de två första besluten förklarade domstolen återigen att NN hade rätt till den sökta insatsen, och visade målen åter. Vid det sista avslagsbeslutet, det vill säga den fjärde gången då ärendet hade hamnat på domstolens bord, företogs i stället en prövning i sak med hänvisning till att någon annan tillvägagång onekligen var utsiktslös.⁴⁰⁶

Frågan inför framtiden blir således vad som behöver göras för att råda bot på ”trotset”. Medan ett fullgott förslag av förklarliga skäl inte låter sig ges i dessa sista meningar vill jag ändå framföra ett resonemang och föreslå en förändring som möjligtvis hade kunnat tjäna som utgångspunkt. En till synes okomplicerad lösning, både administrativt och praktiskt, hade nämligen varit att anpassa den särskilda avgiftens repressiva inslag för att bättre motsvara graden av klandervärde i kommunernas dröjsmål.⁴⁰⁷ Det repressiva inslaget hade därmed kunnat ställas i proportion till allvarligheten i dröjsmålen, det vill säga i proportion till varaktigheterna. Inslagets beräkning hade dessutom kunnat schabloniseras utifrån vissa procentandelar, vilket hade förenklat avgiftsberäkningen ytterligare. Samtidigt innebär inte förslaget att avgiftens lägsta- och högstanivå (15 000–1 500 000 kr) hade behövt höjas. Syftet är snarare att avgiften hade kunnat sättas till ett högre belopp för de ”billigare” insatserna än vad som idag är möjligt. Likaså hade avgiftens takbelopp kunnat tillgripas oftare för de mest allvarliga fallen,

⁴⁰⁶ Se JO-beslut dnr 2428-2024.

⁴⁰⁷ I dag utgör det repressiva inslaget alltid 25 %, se avsnitt 3.3.2.

då verkställighet har uteblivit under en mycket lång tid. Rent praktiskt hade den föreslagna bestämmelsen t.ex. kunnat ges följande utformning:

”Till den särskilda avgiften tillkommer ett repressivt inslag. Det repressiva inslaget ska motsvara allvarligheten i dröjsmålets längd och bestämmas till,

1. 25 procent av insatsens kostnad om dröjsmålet inte överstigit tre månader, eller
2. 35 procent av insatsens kostnad om dröjsmålet överstigit tre månader men understigit tolv månader, eller
3. 50 procent av insatsens kostnad om dröjsmålet överstigit tolv månader.

Har under verkställigheten skett sådant avbrott som avses i 28 a § första eller andra stycket ska vid beräkningen av det repressiva inslaget beaktas även sådan tid.

Det repressiva inslaget får bestämmas till en lägre nivå endast om det finns synnerliga skäl för det.”

I dag utgör nämligen det repressiva inslaget alltid 25 % av kommunens dagliga kostnadsbesparing multiplicerad med antalet dagar som dröjsmålet varit oskäligt.⁴⁰⁸ Förvisso medför detta att avgiften bestäms till ett högre belopp desto längre dröjsmålet har pågått, eftersom kostnadsbesparingen multipliceras med ett större antal dagar. Regeringen har dock varit tydlig med sin avsikt att den särskilda avgiften som helhet inte utgör en repression, utan endast det repressiva inslaget. Att avgiften i normalfallet bestäms till ett högre belopp vid längre dröjsmål är således enbart en naturlig följdverkning av avgiftens beräkning. Det innebär att kommuner, så att säga, ”straffas” lika hårt (25 %) oavsett hur långa de oskäligen dröjsmålen har varit. Därmed betraktas ett dröjsmål om två månader vara lika klandervärt som ett dröjsmål om tolv månader. I min mening rimmar detta inte särskilt väl med LSS som rättighetskonstruktion, eftersom effekterna hos de insatsberättigade givetvis blir mer märkbara desto längre ett dröjsmål pågår. En mer ändamålsenlig tillvägagång är därför att proportionera det repressiva inslaget i förhållande till allvarligheten i dröjsmålens längd, vilket i sig även torde tjäna som ett effektivt påtryckningsmedel. Klandervärdheten bör nämligen inte vara en statisk schablon, utan snarare en proportionerlig reaktion i förhållande till den aktuella rättstridigheten.

⁴⁰⁸ Se föregående not.

Figur- och diagramförteckning

FIGUR 1 – ILLUSTRATION ÖVER FÖRHÅLLET MELLAN DEN SÄRSKILDA AVGIFTENS RÄTTSLIGA UPPBYGGNAD OCH PRAKTISKA TILLÄMPNING	16
FIGUR 2 – FÖRENKLAD ILLUSTRATION ÖVER ARBETSMETODENS INLEDANDE FASER	27
FIGUR 3 – FÖRENKLAD ILLUSTRATION ÖVER DEN ANVÄNDA ARBETSMETODEN	29
FIGUR 4 – SCHEMA FÖR BEDÖMNINGEN AV RÄTTIGHETSVÄRDET I LSS (RÄTTIGHETSKATALOG).....	40
FIGUR 5 – FÖRENKLAD ILLUSTRATION ÖVER DET (O)SKÄLIGA DRÖJSMÅLETS BEDÖMNING I MÅL OM SÄRSKILD AVGIFT	69
FIGUR 6 – ILLUSTRATION ÖVER DET (O)SKÄLIGA DRÖJSMÅLETS BEDÖMNING I MÅL OM SÄRSKILD AVGIFT	77
FIGUR 7 – ILLUSTRATION ÖVER VAD SOM KAN TÄNKAS AVSES MED ”RINGA FALL”	79
FIGUR 8 – SAMMANSTÄLLNING ÖVER RELEVANTA OMSTÄNDIGHETER SOM KAN BEAKTAS VID BEDÖMNINGEN AV DET SKÄLIGA DRÖJSMÅLETS LÄNGD.....	82
FIGUR 9 – SAMMANSTÄLLNING ÖVER DE OMSTÄNDIGHETER SOM HAR BEAKTATS AV DOMSTOLEN VID DET (O)SKÄLIGA DRÖJSMÅLETS BEDÖMNING	98
FIGUR 10 – KOMPLETT ILLUSTRATION ÖVER DET (O)SKÄLIGA DRÖJSMÅLETS BEDÖMNING I MÅL OM SÄRSKILD AVGIFT	103
DIAGRAM 1 – STAPELDIAGRAM ÖVER HUR OFTA DE OLIKA LSS-INSATSERNA FÖREKOM BLAND MÅLEN I RÄTTSFALLSSTUDIEN, ANGIVET I ANTAL.....	88
DIAGRAM 2 – CIRKELDIAGRAM ÖVER FÖRHÅLLET MELLAN DE OLIKA LSS-INSATSERNAS FREKVENNS, ANGIVET I PROCENTANDEL	89
DIAGRAM 3 – STAPELDIAGRAM ÖVER FÖRDELNINGEN MELLAN LAGTROTSIGA OCH DOMSTOLSTROTSIGA SITUATIONER I RÄTTSFALLSSTUDIEN, ANGIVET I ANTAL	89
DIAGRAM 4 – STAPELDIAGRAM ÖVER DET GENOMSNITTLIGA SKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER INSATS OCH ÅR, ANGIVET I ANTAL MÅNADER.....	90
DIAGRAM 5 – LINJEDIAGRAM ÖVER DET GENOMSNITTLIGA SKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER SAMTLIGA INSATSER OCH ÅR, ANGIVET I ANTAL MÅNADER	91
DIAGRAM 6 – STAPELDIAGRAM ÖVER DET GENOMSNITTLIGA OSKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER INSATS OCH ÅR, ANGIVET I ANTAL MÅNADER.....	92
DIAGRAM 7 – LINJEDIAGRAM ÖVER DET GENOMSNITTLIGA OSKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER SAMTLIGA INSATSER OCH ÅR, ANGIVET I ANTAL MÅNADER	93
DIAGRAM 8 – STAPELDIAGRAM ÖVER DET GENOMSNITTLIGA (O)SKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER SAMTLIGA INSATSER OCH ÅR, ANGIVET I ANTAL MÅNADER	94
DIAGRAM 9 – STAPELDIAGRAM ÖVER DET GENOMSNITTLIGA (O)SKÄLIGA DRÖJSMÅLET PER INSATS OCH ÅR, ANGIVET I ANTAL MÅNADER.....	106

Källförteckning

Offentligt tryck

Sverige

Utredningsdirektiv

Dir. 1986:15 Frågan om behovet av åtgärder för att stärka respekten för gränserna för den kommunala kompetensen.

Dir. 1988:53 Samhällets stöd till människor med funktionshinder.

Dir. 1992:12 Åtgärder för att stärka den lokala demokratin.

Dir. 1997:24 Bemötande av personer med funktionshinder.

Dir. 2003:93 Kommuners och landstings underlåtenhet att verkställa egna beslut om insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Utredningsbetänkanden

SOU 1964:43 Social omvårdnad av handikappade.

SOU 1967:60 Bättre hjälpmedel för handikappade.

SOU 1969:35 Bättre utbildning för handikappade.

SOU 1970:64 Bättre socialtjänst för handikappade.

SOU 1972:30 Bostadsanpassningsbidrag.

SOU 1976:20 Kultur åt alla.

SOU 1982:46 Handlingsprogram i handikappfrågor.

SOU 1989:64 Kommunalbot.

SOU 1990:19 Handikapp och välfärd? – en lägesrapport.

SOU 1991:46 Handikapp Välfärd Rättvisa.

SOU 1991:98 Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.

SOU 1993:109 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.

Ds 1995:27 Kommunalt domstolstrots och lagtrots: ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning.

SOU 1999:21 Lindqvists nia: nio vägar att utveckla bemötandet.

Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots.

SOU 2004:118 Beviljats men inte fått.

Ds 2008:23 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

SOU 2012:33 Gör det enklare!

SOU 2022:10 Sverige under pandemin (volym 1–2).

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten.

Prop. 1984/85:176 med förslag till lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.

Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag.

Prop. 1991/92:150 Förslag till riksdagen om den kommunala ekonomin (kompletteringsproposition, del II) (cit. prop. 1991/92:150 del II).

Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare: en nationell handlingsplan för handikappolitiken.

Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.

Prop. 2001/02:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots.

Skr. 2002/03:25 Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Skr. 2005/06:110 Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Prop. 2005/06:115 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.

Prop. 2007/08:43 Rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, m.m.

Prop. 2008/09:28 Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Skr. 2009/10:166 Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt.

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

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

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

Prop. 2025/26:15 Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg.

Utskottsbetänkanden

Bet. 1990/91:KU38 Ny kommunallag.

Bet. 1991/92:FiU29 Den kommunala ekonomin.

Bet. 1992/93:SoU19 Stöd och service till vissa funktionshindrade.

Bet. 1999/2000:SoU14 Nationell handlingsplan för handikappolitiken.

Bet. 2001/02:KU27 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots.

Bet. 2005/06:SoU26 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.

Bet. 2007/08:SoU8 Rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade m.m.

Bet. 2008/09:SoU3 Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Bet. 2012/13:SoU5 Inspektionen för vård och omsorg: en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvården och socialtjänst.

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

Bet. 2025/26:SoU8 Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg.

Riksdagsskrivelser

Rskr. 1990/91:360.

Rskr. 1991/92:345.

Rskr. 1999/2000:240.

Rskr. 2001/02:271.

Rskr. 2005/06:301.

Rskr. 2007/08:134.

Rskr. 2008/09:38.

Rskr. 2012/13:116.

Rskr. 2017/18:68.

Rskr. 2025/26:53.

FN

Förenta nationernas generalförsamlings resolution av den 19 december 2001 (A/RES/56/168).

Förenta nationernas generalförsamlings resolution av den 18 december 2002 (A/RES/57/229).

Förenta nationernas generalförsamlings resolution av den 23 december 2003 (A/RES/58/246).

Förenta nationernas generalförsamlings resolution av den 20 december 2004 (A/RES/59/198).

Förenta nationernas generalförsamlings resolution av den 23 december 2005 (A/RES/60/232).

Förenta nationernas generalförsamlings resolution av den 13 december 2006 (A/RES/61/106).

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1993 s. 99.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

*samtliga sidhänvisningar i notapparaten avser Regeringsrättens/Högsta förvaltningsdomstolens tryckta årsböcker.

RÅ 1979 1:95.

RÅ 1991 ref. 25.

RÅ 1991 ref. 101.

RÅ 1993 ref. 6.

RÅ 1998 ref. 40.

RÅ 2007 ref. 36.

RÅ 2007 ref. 37 I.

RÅ 2007 ref. 62 I.

RÅ 2007 ref. 62 II.

RÅ 2009 ref. 21.

RÅ 2009 ref. 61.

RÅ 2010 ref. 91.

Högsta förvaltningsdomstolen, dom 2011-06-16 i mål nr 5963-10.

HFD 2011 ref. 48.

HFD 2011 not 91.

HFD 2012 ref. 75.

HFD 2013 ref. 45.

HFD 2018 ref. 80.

Riksdagens ombudsmän

JO 2003/04 s. 317 (cit. JO-beslut, dnr 4467-2000).

JO 2003/04 s. 324.

JO 2008/09 s. 334 (cit. JO-beslut, dnr 6008-2006).

JO 2015/16 s. 478 (cit. JO-beslut, dnr 785-2014).

JO-beslut, dnr 3063-2020.

JO 2025/26 s. 346 (cit. JO-beslut, dnr 5244-2023).

JO-beslut, dnr 2428-2024.

Övrigt

Regeringen och myndigheter under regeringen

Domstolsverket (2023), 'Domstolsstatistik 2023.' Tillgänglig på < https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/statistik/2023/domstolsstatistik_2023.pdf > (besökt 2026-04-12).

Domstolsverket (2024), 'Domstolsstatistik 2024.' Tillgänglig på < https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/statistik/2024/domstolsstatistik_2024.pdf > (besökt 2026-04-12).

Domstolsverket (2025), 'Domstolsstatistik 2025.' Tillgänglig på < https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/statistik/2025/domstolsstatistik_2025.pdf > (besökt 2026-04-12).

Inspektionen för vård och omsorg, remissyttrande över slutbetänkandet SOU 2020:47, 2021-01-27, dnr 6.1.1.-44928/2020.

Inspektionen för vård och omsorg (2025), 'Ej verkställda beslut.' Tillgänglig på < <https://www.ivo.se/statistik/ej-verkstallda-beslut/> > (besökt 2026-02-07).

Inspektionen för vård och omsorg (2025), 'Ej verkställda beslut enligt SoL och LSS – Om särskild avgift.' Tillgänglig på < <https://www.ivo.se/vard-omsorgsgsi-vare/ej-verkstallda-beslut/> > (besökt 2026-03-16).

Ju1999/4276/ADM, 'Uppdrag till Sigvard Holstad'.

S2011/5905/FST, 'En strategi för genomförande av funktionshinderpolitiken'.

Socialstyrelsen, 'Termbank.' Tillgänglig på < <https://termbank.socialstyrelsen.se> > besökt (2026-02-08).

Socialdepartementet, 'Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut (S 2003:07).' (cit. S 2003:07).

SÖ 2008:26 Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning New York den 13 december 2006.

Lagrådet

Lagrådet, yttrande över förslag till lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1999-12-21.

Nyhetsartiklar

Forsell, Hannes, 'Funktionsnedsatt fick vänta på boende – Mora kommun kan få miljonböter.' Tillgänglig på < <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/dalarna/funktionsnedsatt-fick-vanta-pa-boende-mora-kommun-kan-fa-miljonboter> > (besökt 2026-02-06).

Ludvigsson, Anna, 'Kritik riktad mot Omsorgsnämnden i Uppsala kommun.' Tillgänglig på < <https://www.unt.se/nyheter/uppsala-kommun/artikel/kvinna-fick-vanta-ett-ar-pa-lss-boende/jvp14woj> > (besökt 2026-02-06).

Malmberg, Tobias, 'Barn fick vänta för länge på hjälp – nu döms kommunen.' Tillgänglig på < <https://www.jp.se/2024-07-26/barn-fick-vanta-for-lange-pa-hjalp-nu-doms-kommunen/> > (besökt 2026-02-06).

Thulin, Lars, 'Fick vänta över ett år på gruppboende – kommunen krävs på höga böter.' Tillgänglig på < <https://www.trelleborgsallehanda.se/trelleborg/fick-vanta-over-ett-ar-pa-gruppboende-kommunen-kravs-pa-hoga-boter/> > (besökt 2026-02-06).

Wiik, Anette, 'Kommun lät ung man vänta på beviljad insats i 16 månader.' Tillgänglig på < <https://www.vn.se/2021-03-10/kommun-lat-ung-man-vanta-pa-beviljad-insats-i-16-manader> > (besökt 2026-02-06).

Wärnelid, Göran, 'Dröjde med beviljade insatser om boenden – kan få betala 1,5 miljoner.' Tillgänglig på < <https://www.na.se/orebro/drojde-med-beviljade-insatser-om-boenden-kan-fa-betala-15-miljoner/> > (besökt 2026-02-06).

Litteraturförteckning

Agell, Anders (1997), 'Rättsdogmatik eller konstruktiv rättsvetenskap', i: Frändberg, Åke, Göranson, Ulf och Håstad, Torgny (red.), *Festskrift till Stig Strömholm Del I*. Uppsala.

Agell, Anders (2002), 'Rationalitet och värderingar i rättsvetenskapen: med en exkurs om rättsvetenskapen i Sverige.' *SvJT* s. 243–260.

Axberger, Hans-Gunnar (2014), *JO – i riksdagens tjänst*. Visby.

Bohlin, Alf och Warnling-Nerep, Wiweka (2007), *Förvaltningsrättens grunder*. 2 uppl., Stockholm.

Bramstång, Gunnar (1985), *Sociallagstiftningen. En kommentar till socialtjänstlagen, lagen om vård av unga samt lagen om vård av missbrukare*. Stockholm.

Bramstång, Gunnar (1990), 'Sociala rättigheters utkrävbarhet och frågan om sanktionsmöjligheter', i: *Om våra rättigheter: antologi 4*. 1 uppl., Stockholm.

Bruce, Anna (2024), 'Funktionsrättskonventionen: Fördragskonform tolkning i norm(dis)harmonin', i: Lind, Anna-Sara, Thorburn Stern, Rebecca och Österdahl, Inger (red.), *Folkrätten i svensk rätt. Ett nytt decennium*. 1 uppl., Lund.

Dahlgren, Göran (1994), 'Allmän förvaltningsdomstols officialprövning.' *SvJT* s. 388–407.

Eckhoff, Torstein (1945), *Rettskraft*. Oslo.

Edfors, Jennie (2007), 'Särskild avgift enligt LSS.' *FT* 1/2007 s. 25–50.

Eek, Hilding (1954), *Socialrätt. Föreläsningar*. Stockholm.

Ekelöf, Per-Olof, Edelstam, Henrik och Pauli, Mikael (2015), *Rättegång. Andra häftet*. 9 uppl., Stockholm.

Ekelöf, Per-Olof m.fl. (2016), *Rättegång. Första häftet*. 9 uppl., Stockholm.

Esaiasson, Peter m.fl. (2024), *Metodpraktikan. Konsten att studera människor, organisationer och samhällen*. 6 uppl., Stockholm.

Fridström Montoya, Therése (2025), 'Insatser för olika slag av personliga behov', i: Fridström Montoya, Therése och Holappa, Tim (red.), *Juridik för socialt arbete*. 5 uppl., Malmö.

Gomard, Bernhard och Kistrup, Michael (2007), *Civilprocessen*. 6 uppl., København.

Grunewald, Karl och Leczinsky, Carl (2013), *LSS och annan närliggande lagstiftning*. 8 uppl., Stockholm.

Göranson, Ulf (red.) (2013), *Justitiekanslern 300 år. [1713–2013]*. Uppsala.

Hardenberger, Alexander (2023), *Åberopsbörda i dispositiva tvistemål. En civilprocessuell studie i anslutning till 17 kap. 3 § andra meningen RB*. Lund.

Hedberg, Henrik (2024), 'Måste alltid allt provas? En nyanserad syn på förvaltningsdomstolarnas fullständiga prövning vid förvaltningsrättsligt överklagande.' *FT* 4/2024 s. 489–532.

Hollander, Anna (2005), 'Verkställighet av länsrätternas domar och beslut', i: Bengtsson, Hans (red.), *Politik, lag och praktik. Implementeringen av LSS-reformen*. 2 uppl., Lund.

Hellner, Jan (2001), *Metodproblem i rättsvetenskapen. Studier i förmögenhetsrätt*. Stockholm.

Hemming-Sjöberg, Axel (1921), 'Om beräkningen av månad i svensk rätt.' *SvJT* s. 29–33.

Heuman, Lars (2011), 'Rättsvetenskaplig metod och hierarkin mellan rättskällorna', i: Madell, Tom m.fl. (red.), *Utblick och inblick. Vänbok till Claes Sandgren*. Uppsala.

Hollander, Anna (1995), *Rättighetslag i teori och praxis. En studie av lagstiftning inom social- och handikappområdet*. Uppsala.

Holmberg, Sten (1985), *Rätten till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen*. Uppsala.

Holmberg, Sten (1988), *Den enskildes biståndsrätt enligt socialtjänstlagen*. Lund.

Jareborg, Nils (2004), 'Rättsdogmatik som vetenskap.' *SvJT* s. 1–10.

Kjønstad, Asbjørn (1993), 'Oversikt over lov om sosiale tjenester og grunnprinsipper i sosialretten', i: Kjønstad, Asbjørn m.fl. (red.), *Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven*. Bergen.

Kleineman, Jan (2025), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. 3 uppl., Lund.

Kulin-Olsson, Karin (2011), *Juridikens fundament. Med grundläggande juridisk metodlära*. 6 uppl., Stockholm.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, Karnov (JUNO) (cit. Clevesköld, lagkommentar till LSS [Karnov]).

Lavin, Rune (1993), 'Inhibition i förvaltningsprocessen.' *FT* 1–2/1993 s. 1–42.

Lehrberg, Bert (2025), *Praktisk juridisk metod*. 15 uppl., Uppsala.

Lind, Johan (1996), 'Högsta domstolen och frågan om doktrin och motiv som rättskälla.' *JT* 1996/97 nr 2 s. 352–370.

Lundgren, Lars, och Sunesson, Per-Anders (2026), *Nya sociallagarna. Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2026*. 40 uppl., Stockholm.

Lundin, Olle (2003), 'Sanktionsavgifter inom socialtjänstområdet. Ett stort steg för lagstiftaren, ett litet steg för enskildas sociala rättigheter.' *FT* 3/2003 s. 465–477.

Lundmark, Johan och Säfsten, Mathias (2020), *Förvaltningslagen. En kommentar*. 1 uppl., Stockholm.

Lundstedt, Vilhelm (1944), *Grundlinjer i skadeståndsrätten. Förberedande undersökningar, huvudsakligen avseende fransk och angloamerikansk skadeståndsrätt samt metod för en konstruktiv rättsvetenskap*. Uppsala.

Marcusson, Lena (2010), 'Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande.' *FT* 3/2010 s. 241–254.

Matz, Siegfried (1930), 'Om beräkning av lagstadgad tid.' *SvJT* s. 381–384.

Myndigheten för delaktighet (2016), 'En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle. MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet.' Serie A 2016:13, dnr 2016/1105.

Olivecrona, Karl (1943), *Domen i tvistemål*. Lund.

Olivecrona, Karl (1960), *Rätt och dom*. 1 uppl., Stockholm.

Olsen, Lena (2004), 'Rättsvetenskapliga perspektiv.' *SvJT* s. 105–145.

Peczenik, Aleksander (1980), *Juridikens metodproblem. Rättskällevägar och lagtolkning*. 2 uppl., Stockholm.

Peczenik, Aleksander (1995), *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm.

Ragnemalm, Hans (1970), *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*. Stockholm.

Ragnemalm, Hans (1992), *Förvaltningsprocessrättens grunder*. 7 uppl., Stockholm.

Riberdahl, Curt (1986), 'Något om kommunalt "domstolstrots".' *FT* 3/1986 s. 103–121.

Riksrevisionen (2019), 'Ej verkställda beslut. Rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS.' RIR 2019:23, dnr 3.1.1-2017-1160.

Rodhe, Knut (1996), 'Beskrivning–prognos–rekommendation. En trosbekännelse.' *JT* 1996/97 nr 1 s. 1–4.

Sandgren, Claes (1995a), 'Om empiri och rättsvetenskap. Del I.' *JT* 1995/96 nr 3 s. 726–748.

Sandgren, Claes (1995b), 'Om empiri och rättsvetenskap. Del II.' *JT* 1995/96 nr 4 s. 1035–1059.

Sandgren, Claes (2006), 'Vad är rättsvetenskap?', i: Magnusson Sjöberg, Cecilia och Wahlgren, Peter (red.), *Festskrift till Peter Seipel*. Stockholm.

Sandgren, Claes (2021), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare. Ämne, material, metod, argumentation och språk*. 5 uppl., Stockholm.

Sevelin, Ellika (2019), 'Begreppet rättsregler', i: Dahlman, Christian och Wahlberg, Lena (red.), *Juridiska grundbegrepp. En vänbok till David Reidhav*. Lund.

Socialstyrelsen (2002), 'Icke verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL.' Artikelnummer 2002-109-4.

Socialstyrelsen (2020), 'Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser.' Artikelnummer 2020-10-7018.

Socialtjänstlagen (2025:400), Karnov (JUNO) (cit. Clevesköld, lagkommentar till socialtjänstlagen [Karnov]).

Statskontoret (2012), 'Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.' Rapportnummer OOS 14.

Strömberg, Håkan (1989), *Allmän förvaltningsrätt*. 14 uppl., Stockholm.

Strömholm, Stig, Lyles, Max och Valguarnera, Filippo (2020), *Rätt, rättskällor och rättstillämpning. En lärobok i allmän rättslära*. 6 uppl., Stockholm.

Svenska Akademien (2009), *Svensk ordbok*. 1 uppl., Stockholm.

Warnling-Nerep, Wiweka (1995), *Kommuners lag- och domstolstrots. En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*. Stockholm.

Westberg, Peter (2013), *Civilrättskipning*. 2 uppl., Stockholm.

Westerhäll, Lotta (1986), 'Rättigheter, förpliktelser och sanktioner inom socialrätten.' *Tidsskrift för Rettsvitenskap* 1986 nr 5 s. 627–654.

Rättsfallsförteckning

*Förvaltningsrätten i Göteborg (mål nr)

2021:	<i>1591-23</i>	<i>13796-23</i>
<i>12199-19</i>	<i>7068-22</i>	<i>14531-23</i>
<i>13886-20</i>	<i>4215-23</i>	<i>11178-23</i>
<i>7267-20</i>	<i>11375-22</i>	<i>13753-23</i>
<i>13417-20</i>	<i>8030-22</i>	<i>219-24</i>
<i>4666-20</i>	<i>9472-22</i>	<i>1889-24</i>
2022:	<i>2061-23</i>	<i>4413-24</i>
<i>12783-21</i>	<i>3158-23</i>	<i>2599-24</i>
<i>11622-21</i>	<i>1299-23</i>	<i>1278-24</i>
<i>1931-21</i>	<i>3852-23</i>	<i>2024-24</i>
<i>5862-21</i>	<i>9916-23</i>	<i>2912-24</i>
<i>5716-22</i>	<i>9790-23</i>	<i>1290-24</i>
<i>2537-22</i>	<i>6382-23</i>	<i>4334-24</i>
2023:	2024:	<i>6978-24</i>
<i>6535-22</i>	<i>9972-23</i>	<i>6394-24</i>
<i>14224-22</i>	<i>12360-23</i>	<i>5785-24</i>
<i>5763-22</i>	<i>12356-23</i>	<i>4960-24</i>
<i>13632-22</i>	<i>11985-23</i>	<i>10048-24</i>
<i>13743-22</i>	<i>266-24</i>	<i>7115-24</i>
<i>11351-21</i>	<i>873-24</i>	<i>9103-24</i>
<i>13745-22</i>	<i>13377-23</i>	<i>9431-24</i>

11004-24

9441-25

9880-24

12992-25

10307-24

10620-25

2025:

13090-24

12389-24

10629-24

13513-24

11900-24

12441-24

10281-24

12391-24

3858-25

1450-25

3633-25

5691-25

10719-25

7636-25

12047-25

13034-25

12553-25

13436-25

11709-25