

BESLUT

Datum
2026-08-20

Dnr
8309-2025

Sid
1 (6)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Vård- och omsorgsnämnden i Vännäs kommun får kritik för att inte ha verkställt insatsen personlig assistans på det sätt som den enskilde hade rätt till och för bristfällig dokumentation

Beslutet i korthet: En enskild var beviljad personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Med hänvisning till bl.a. rekryteringsproblem utförde nämnden under en längre tid insatsen genom en särskild hemtjänstgrupp.

Personlig assistans är ett personligt utformat stöd. Den enskilde ska ha ett direkt inflytande över planeringen och utformningen av insatsen samt i genomförandet av den. Enligt JO framstår det som att den enskilde inte har haft något reellt inflytande över när och hur insatsen skulle ges eller i tillräcklig omfattning kunnat styra över vilka personer som skulle utföra den. Nämnden har inte genom hemtjänstgruppen tillhandahållit ett sådant personligt utformat stöd som insatsen personlig assistans är avsedd att vara. Hemtjänstpersonalen kan inte heller anses vara sådana personliga assistenter som avses i LSS. JO konstaterar att den enskilde alltså inte har fått tillgång till den insats han hade rätt till. Nämnden har därmed brustit i att verkställa insatsen och för det får nämnden kritik.

JO konstaterar vidare att dokumentationen i den enskildes ärende är ytterst bristfällig och att dokumentationsbristerna påtagligt har försvårat JO:s granskning. Dokumentationen uppfyller inte de krav som ställs på dokumentation av insatser enligt LSS. Nämnden kritiseras även för detta.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Vård- och omsorgsförvaltningen i Vännäs kommun och framförde bl.a. att hans beslut om personlig assistans verkställdes genom hemtjänst. Han fick inte välja när och hur insatsen skulle utföras eller vem som skulle utföra den.

Utredning

JO begärde att få ta del av förvaltningens journalanteckningar i ärendet om personlig assistans i den del de gällde verkställigheten av insatsen. Efter muntliga kontakter med förvaltningen fick JO del av viss ytterligare dokumentation.

Därefter begärde JO att Vård- och omsorgsnämnden i Vännäs kommun skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan. Nämnden skulle även yttra sig över hur AA:s ärende hade dokumenterats.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för verkställigheten av beslutet om personlig assistans och uppgav bl.a. att insatsen verkställdes genom en särskild hemtjänstgrupp, men att det var en tillfällig lösning. Nämnden uppgav vidare att dokumentationen om verkställighet av insatsen var bristfällig.

JO hämtade in muntliga upplysningar från förvaltningen om dokumentationen och fick beskedet att det inte fanns något ytterligare material utöver de handlingar som hade lämnats till JO.

AA kommenterade yttrandet.

Bedömning

Verkställighet av insatser enligt LSS

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, finns bestämmelser om särskilda insatser som personer som omfattas av den lagen har rätt till, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Målet med LSS är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra. (Se 1, 5 och 7 §§ LSS.)

En av insatserna är personlig assistans (se 9 § 2 LSS). Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med ett eller flera grundläggande behov (se 9 a § LSS).

LSS är en rättighetslag. Det innebär att den enskilde kan kräva de rättigheter som anges i lagen. Detta kan jämföras med socialtjänstlagen (2025:400), SoL, som inte ger den enskilde en absolut rätt till en viss bestämd insats (se prop. 1992/93:159 s. 50). Jag har i ett tidigare beslut mer utförligt redovisat vad det innebär att LSS är en rättighetslag (se JO 2025 s. 346, dnr 5244-2023).

Verksamheten enligt LSS ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges (se 6 § LSS). Som ett exempel på den enskildes självbestämmande anges i förarbetena rätten att själv välja sin personliga assistent (se prop. 1992/93:159 s. 44).

Den enskilde ska genom insatserna enligt LSS tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska även anpassas till mottagarens individuella behov och utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv (se 7 § LSS). I förarbetena till LSS anges också att insatserna bör utformas så att de svarar mot den enskildes aktuella situation. Den enskilde ska ha ett

direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen och i genomförandet av den (se prop. 1992/93:159 s. 50).

Ett beslut om personlig assistans gäller omedelbart. Det betyder att nämnden är skyldig att genast verkställa beslutet. Detsamma gäller en domstols beslut i sådana frågor, under förutsättningen att domstolen inte har förordnat att beslutet ska gälla först sedan det fått laga kraft. (Se 27 § fjärde och femte styckena LSS.)

Av utredningen framgår bl.a. följande. Den 6 maj 2025 fattade nämnden ett beslut med innebörden att AA:s personliga assistans minskades från 140 timmar per vecka till 43 timmar och 25 minuter. Assistansbolaget som hade utfört insatsen sade upp sitt uppdrag med upphörande den 8 juni 2025. Av dokumentationen framgår att nämnden den 4 juni 2025 skickade en beställning gällande insatsen personlig assistans till hemtjänsten, som bekräftade uppdraget. Den 9 oktober 2025 beslutade förvaltningsrätten att AA hade rätt till ytterligare fyra timmar personlig assistans per vecka.

Sedan juni 2025 och i vart fall fram till det att nämnden gav in sitt yttrande till JO i december 2025 utförde nämnden AA:s insats genom en särskild hemtjänstgrupp.

Nämnden har i sitt yttrande uppgett bl.a. följande om verkställigheten av insatsen. När assistansbolaget sade upp uppdraget inledde nämnden ett intensivt arbete för att kunna verkställa insatsen. Utifrån uppdragets begränsade tid, som skulle fördelas dygnet runt över veckans alla dagar, och önskemål från AA fanns det svårigheter när det gällde att verkställa insatsen. Nämnden beslutade att verkställigheten inledningsvis behövde ske i samarbete med hemtjänsten, där två av AA:s tidigare personliga assistenter anställdes. Det var inte möjligt att skapa en egen grupp personliga assistenter för AA bl.a. på grund av svårigheter med schemaläggning. Vid tidpunkten för yttrandet verkställdes insatsen genom en särskild hemtjänstgrupp om nio personer och ett antal vikarier. Planeringen av insatsen skedde utifrån AA:s önskemål. Det pågick även ett arbete för att hitta en lösning där en mindre grupp personliga assistenter endast skulle arbeta med AA eller i kombination med andra uppdrag som personliga assistenter. Det var inte optimalt att den personliga assistansen verkställdes i samarbete med hemtjänsten, men det var en tillfällig lösning som syftade till att tillgodose AA:s behov eftersom det inte hade varit möjligt att lösa situationen på annat sätt. När nämnden gav in sitt yttrande till JO fanns det ännu inte någon annan lösning, vilket bl.a. berodde på rekryteringssituationen.

Som jag har nämnt är personlig assistans ett personligt utformat stöd. I förarbetena till LSS anges att det handlar om hjälp och stöd som knyts till den enskilde och finns tillgängligt för honom eller henne i olika verksamheter och under olika tider på dygnet. Den enskildes behov ska dessutom kunna tillgodoses av ett begränsat antal personer som är knutna till honom eller henne och inte till någon viss verksamhet. Det anges vidare att den enskilde bör ha ett avgörande eller mycket stort inflytande på vem som anställs som assistent. Den

enskilde ska också ha ett stort inflytande över när och hur hjälpen ska ges, dvs. kunna bestämma över sin livssituation. (Se prop. 1992/93:159 s. 174.)

De olika insatserna i LSS syftar till att tillgodose olika behov. Utgångspunkten är att den enskilde själv tar ställning till vilken insats som han eller hon är i behov av och utifrån det ansöker om insatsen. En kommun kan inte ersätta personlig assistans med en annan insats enligt LSS. Kommunen kan inte heller ändra eller anpassa utformningen av en insats enligt LSS i förhållande till hur den är reglerad i lagen. Detta skiljer insatserna i LSS från insatser enligt SoL där kommunen har större frihet att utforma en insats utifrån vad den bedömer lämpligast i det enskilda fallet. Kommunen kan givetvis aldrig ersätta en beviljad insats enligt LSS med en insats enligt SoL.

Jag har i ett tidigare beslut klargjort att en nämnd inte kan verkställa insatsen personlig assistans vid ett korttidsboende. En vistelse vid ett sådant boende är inte ett sådant personlig utformat stöd som insatsen personlig assistans är avsedd att vara. Mot den bakgrunden kom jag fram till att nämnden inte hade verkställt insatsen under den tid som den enskilde vistades på korttidsboendet och att den enskilde inte hade fått personlig assistans i den utsträckning hon hade rätt till. (Se JO 2025 s. 353, dnr 6204-2023.)

Utifrån utredningen i ärendet kan jag inte förstå det på annat sätt än att nämnden menar att den har verkställt insatsen personlig assistans genom att låta personal från hemtjänsten utföra insatser hos AA. Det framstår för mig som att AA inte har kunnat utöva ett reellt inflytande över när och hur hjälpen skulle ges. Som jag uppfattar det har AA inte heller i tillräcklig omfattning kunnat styra över vilka personer som skulle utföra insatsen.

Nämnden har i sitt yttrande uppgett att lösningen inte är optimal och att den endast är tillfällig. Samtidigt kan jag konstatera att vid tidpunkten för nämndens yttrande till JO hade AA:s insats sett likadan ut i sex månader. Enligt min mening har nämnden inte genom den s.k. hemtjänstgruppen tillhandahållit ett sådant personligt utformat stöd till AA som insatsen personlig assistans är avsedd att vara. Hemtjänstpersonalen kan inte anses vara sådana personliga assistenter som avses i LSS. Detta innebär att AA inte har fått den insats som han hade rätt till. Jag kan inte komma till någon annan slutsats än att nämnden brustit i att verkställa insatsen under en längre tid. Jag ser allvarig på detta och nämnden förtjänar kritik för det inträffade.

Jag kan visserligen ha förståelse för att en kommun kan ha svårt att verkställa insatser enligt LSS, inte minst personlig assistans, och att det i vissa fall kan bero på svårigheter att rekrytera lämplig personal. Samtidigt vill jag betona LSS karaktär av rättighetslagstiftning. För att enskilda utan dröjsmål ska få de insatser de har rätt till krävs att nämnden har en beredskap i fråga om att tillhandahålla insatser enligt LSS. Jag förutsätter att nämnden framöver verkställer insatser om personlig assistans på det sätt som lagstiftningen kräver.

Dokumentation

Handläggning av ärenden som rör enskilda och genomförande av beslut om insatser enligt LSS ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. (Se 21 a § LSS.)

Journalanteckningar och andra handlingar som hör till den enskildes personakt ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser (se 4 kap. 7 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS).

Åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats. Av journalen ska det framgå när åtgärder har vidtagits i ärendet och av vem, när faktiska omständigheter eller händelser av betydelse har inträffat och när en handling av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats har kommit in till eller upprättats av den som bedriver verksamhet. (Se 4 kap. 9 § i föreskrifterna.)

Dokumentationsskyldigheten är viktig och utgör grunden för andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Det är av flera anledningar viktigt att journalföringen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för bedömningen av ett ärende dokumenteras, vilket normalt bör göras i ärendets journal. Den enskilde ska utifrån dokumentationen kunna följa handläggningen i sitt ärende. Innehållet i akten ska också vara sådant att en tillsynsmyndighet kan granska handläggningen av ärendet utifrån akten och den övriga dokumentationen i ärendet.

Under utredningen har mina medarbetare vid flera tillfällen efterfrågat journalanteckningar i ärendet om personlig assistans och om verkställigheten av insatsen. Flera telefonsamtal har också ägt rum med tjänstemän vid förvaltningen för att försöka klarlägga vilken dokumentation som finns i ärendet.

Den dokumentation som nämnden slutligen har tillhandahållit består av bl.a. ett fåtal journalanteckningar, dokumentation om utförandet av insatsen, utdrag från en e-postkonversation, minnesanteckningar från ett hembesök, kopior av handskrivna anteckningar i ett anteckningsblock och ett fotografi av en Whiteboard eller motsvarande med handskrivna anteckningar. Nämnden har också lämnat in ett dokument med rubriken händelseförlopp där det redogörs

för vissa händelser och möten under perioden maj–juni 2025 rörande AA:s insats.

Jag noterar att det i nämndens yttrande beskrivs vissa åtgärder som vidtagits för att verkställa beslutet om personlig assistans. Dessa åtgärder framgår av dokumentet som benämns händelseförlopp, men finns inte antecknade i AA:s journal. Nämnden har uppgett att uppgifter om den personliga assistansen ibland dokumenterats i en journal avseende SoL och ibland i journalen avseende LSS.

Jag kan konstatera att dokumentationen, som nämnden själv har uppgett, inte alls uppfyller de krav som ställs på dokumentation av insatser enligt LSS. Dokumentationen är ytterst bristfällig. Dokumentationsbristerna har dessutom påtagligt försvårat min granskning, vilket jag ser med stort allvar på. Nämnden förtjänar kritik för den bristfälliga dokumentationen.

Nämnden har uppgett att den har påbörjat ett arbete för att komma tillrätta med bristerna. Jag utgår från att nämnden vidtar de åtgärder som behövs för att säkerställa att de krav som ställs i fråga om dokumentation uppfylls.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Johanna Bardon har föredragit ärendet och byråchefen Sandra Lundgren har deltagit i beredningen.