

Beviljats men inte fått - Utredningen om verkställigheten av vissa gynnande kommunala beslut (SOU 2004:118)

Remiss från Socialdepartementet.

Remisstid 31 mars 2005, förlängt till den 2 maj 2005.

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen av Beviljats men inte fått (SOU 2004:118) överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande

Bakgrund

Socialdepartementet har i betänkandet Beviljats men inte fått (SOU 2004:118) föreslagit flera åtgärder för att komma tillrätta med problemen med ej verkställda beslut och avslag trots bedömt behov enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) och 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Även problem vid rekrytering av kontaktpersoner berörs. Utredningens förslag leder i viss mån till att den kommunala självstyrelsen inskränks, vilket har ansetts vara godtagbart med hänsyn till syftet med förslagen. Sammanfattning av betänkandet redovisas i *bilaga*.

Remisser

Ärendet har remitterats för yttrande till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, revisorskollegiet, stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Liljeholmen samt till kommunstyrelsens handikappråd.

Stadsledningskontoret framhåller att staden har höga ambitioner att tillgodose de servicebehov som ska tillgodoses genom socialtjänstlagen och LSS. Utbyggnad av bostäder med särskild service skyndas på. Stadsledningskontoret avstyrker förslagen om vidgade granskningsmöjligheter, rapporteringsskyldighet och sanktionsavgifter. Stadsledningskontoret välkomnar vägledning genom lagstiftning för handläggning av beslut som inte förväntas kunna verkställas i skälig tid. I avvaktan lagändringar bör frågan ses över i staden.

Socialtjänstnämnden delar utredningens analys och förslag. Stadens riktlinjer bygger på ett JO-beslut om att berättigade insatser ska avslås om de inte kan verkställas inom tre månader. Tidigare har staden haft stor brist på särskilda boenden och det har ansetts vara mer rättssäkert att ge avslag som kan överklagas än att ha ett gynnande beslut som inte verkställs. Idag är bristen på boenden inte lika stor och valet av strategi inte lika självklart.

Revisorskollegiet anser att utredningen på ett bra sätt belyst problematiken kring verkställandet av vissa gynnande beslut samt beslut om avslag trots bedömt behov. Orsakerna till att gynnande beslut inte verkställs handlar både om ekonomiska resurser och pla-

nering. Revisorskollegiet förutsätter att stadens riktlinjer omprövas när det gäller avslag trots bedömt behov om utredningens förslag i denna fråga genomförs. Den föreslagna rapporteringen bör begränsas till delårsrapport och årsrapport. Ställning tas inte till behovet av sanktionsavgifter eller inskränkningen i den kommunala självstyrelsen. Revisorskollegiet anser att det måste finnas utomordentligt starka skäl för att göra inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd stöder utredningens förslag men vill påpeka risker för fördröjd tid för beslutsfattande. Nämnden anser att det bör övervägas att införa en tidsgräns för hur lång tid en utredning får ta för vissa ärenden inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade enligt socialtjänstlagen och LSS.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd ansluter sig i huvudsak till de föreslagna åtgärderna men anser att rapportering två gånger per år kan räcka. Vidare är två månader för kort tid för att verkställa vissa insatser. Rapporteringen bör istället omfatta beslut som inte verkställts inom tre månader.

Liljeholmens stadsdelsnämnd instämmer i stort sett i utredningens analys och förslag till förändringar. Nämnden anser att alla gynnande beslut enligt LSS som inte har verkställts i rimlig tid bör rapporteras till staden centralt samt att behoven behöver kartläggas, samordnas och åtgärdas. Sanktionsavgifter bedöms vara ett påtryckningsmedel som ska prövas.

Kommunstyrelsens handikappråd tillstyrker remissen.

Mina synpunkter

Omsorgen om äldre och personer med funktionshinder är högprioriterade områden i Stockholms stad. Självklart är det ett misslyckande för samhället om människor inte får de insatser som de har rätt till. Min sammanfattande bedömning är i likhet med flertalet remissinstanser att utredningens analyser, slutsatser och förslag huvudsakligen är välgrundade. Jag har dock vissa synpunkter på förslagen om rapporteringssystem och sanktionsavgifter.

Jag instämmer i utredningens förslag om att varje kommunledning ska se till att samverkan mellan berörda förvaltningar fungerar och att den övergripande bostadsplaneringen uttryckligen ska beakta behoven hos äldre och personer med funktionshinder. Stockholm stad lever upp till dessa ambitioner. Efter uppdrag i stadens budget för 2004 utreds behovet av utbyggnad samt styrning och resurser inom omsorgen om funktionshindrade. Staden har särskilda arbetsgrupper för utbyggnad av bostäder med särskild service och medel har avsatts för stimulansbidrag. Om bostäder med särskild service inte kommer till stånd i önskvärd takt beror detta på omständigheter som staden inte alltid råder över.

Förslagen om bättre handläggning av ärenden genom utbildning, vägledning och tillsyn från länsstyrelsen samt allmänna råd från Socialstyrelsen är utmärkta och bör ge en bra grund för en rättssäker handläggning. Jag vill gärna framhålla att handläggare i Stockholms stad har mycket god kompetens inom verksamhetsområdet och att staden ordnar egna utbildningar för handläggare, bland annat i förvaltningsrätt.

Individuell plan enligt LSS bör enligt utredningen användas i större omfattning än idag. LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) har tidigare föreslagit att den enskilda ska erbjudas individuell plan när insats enligt LSS beviljas. Jag anser att detta bör kunna bidra till att många fler sökande får en individuell plan.

Utredningens bestämda slutsats är att det inte är förenligt med gällande rätt att avslå ansökningar om insatser enligt SoL eller LSS trots bedömt behov som motiveras med

att verkställighet inte kan göras i rimlig tid. Eftersom så få sökande överklagar avslagen motverkar förfarandet med avslag rättsäkerheten trots att intentionerna är de motsatta. Jag välkomnar därför vägledning genom lagstiftning i denna fråga. Det kan finnas anledning att upphöra med denna typ av avslag även om sanktionsavgifter inte skulle införas. Staden bör därför se över tillämpningen i avvaktan på lagändringar.

De flesta remissinstanser är positiva till ett rapporteringssystem för ej verkställda gynnande beslut. Det är väl känt att uppföljning är ett viktigt instrument för att genomföra beslut. I staden finns en hög medvetenhet på alla berörda nivåer om skyldigheter enligt lagstiftningen. Jag anser att rapportering kan vara ett verktyg för uppföljning men bör inte vara mer omfattande än två gånger per år. Två månader kan vara för kort tid för att verkställa vissa insatser, varför rapporteringen bör omfatta beslut som inte verkställts inom tre månader. I övrigt bör former och innehåll i rapporteringen inte regleras i lagstiftningen.

Enligt utredningen förekommer det att ärenden blir liggande utan beslut, i avvaktan på möjlighet att tillgodose behoven. Det bör övervägas att för ärenden inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade införa liknande tidsgränser som finns i socialtjänstlagen för barn som kan behöva skydd och stöd.

Idag ska kommunala revisorer granska om nämnderna verkställer domar som gått dem emot. Underlåtenhet att verkställa sina egna gynnande beslut är enligt utredningen ett betydligt större problem än domstolströts. Jag anser därför att det är logiskt att revisorerna även ska granska ärenden om myndighetsutövning mot enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut.

Förslaget att införa sanktionsavgifter för gynnande beslut som inte verkställs i skäligen tid ses av utredningen som ett yttersta påtryckningsmedel och bedöms tillgripas i ett mindre antal fall. Sanktionsavgifter är ett mycket kraftfullt verktyg, i synnerhet om högsta avgift föreslås vara 1 mnkr. Avgifterna kan ses som en bristande tilltro från statsmakternas sida mot kommunernas ambitioner att fatta seriösa beslut, men också som ett yttersta värn för att enskilda personer ska få sina rättigheter tillgodosedda. Utredningen konstaterar att det är ett stort problem med gynnande beslut som inte verkställs i skäligen tid inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade samt att många kommuner har stora brister i planering av särskilda boenden. Problemet är inte heller nytt utan har funnits länge.

Utifrån stadens perspektiv förutsätter jag självfallet att gynnande beslut verkställs i skäligen tid. Stockholms stad har en ambitiös planering för boenden med särskild service. Utredningen är också medveten om att många kommuner tillämpar lagstiftningen på ett godtagbart sätt.

Förslaget om sanktioner får ses mot bakgrund av att det i landet finns tusentals gynnande beslut som inte verkställts i skäligen tid. Det är exempelvis en social rättighet att ha en bostad, vilket inte är alla människor förunnat idag. Personer med funktionshinder som behöver en bostad med särskild service är helt beroende av samhällets insatser för att kunna få ett värdigt boende. I detta perspektiv är det förståeligt att utredningen vill föreslå ett yttersta påtryckningsmedel. I sammanhanget vill jag lyfta fram att enligt JO har domstolsbeslut lika värde som nämndernas egna gynnande beslut och för domstolströts finns redan sanktionsavgifter. Begreppet skäligen tid behöver förtydligas för att hindra godtycklig bedömning.

Stadens erfarenheter är att nuvarande handläggning av sanktionsavgifter för dröjsmål att verkställa domar är synnerligen arbetskrävande. Jag vill därför poängtera att statsmakterna måste effektivisera handläggningsordningen för sanktionsavgifter.

Kommunerna har haft svårt att förverkliga intentionerna i lagstiftningen trots seriösa ambitioner. Jag vill framhålla att utredningen borde ha övervägt ekonomiska insatser från statsmakterna för att underlätta för kommunerna att tillgodose behoven. Ett statligt övertagande av det ekonomiska ansvaret för LSS-verksamheten kunde också ha övervägts av utredningen.

Slutligen är det glädjande för mig att konstatera att Stockholms stad kan erbjuda kontaktpersoner till sökande som beviljats denna insats tack vare en särskild informations- och rekryteringskampanj. Utredningen anser att förutsättningarna för att framgångsrikt rekrytera kontaktpersoner behöver förbättras. Jag har inget att invända mot att möjligheterna att rekrytera kontaktpersoner förbättras med lämpliga åtgärder.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen av Beviljats men inte fått (SOU 2004:118) överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 8 april 2005

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. delvis godkänna föredragande borgarråds förslag
2. därutöver anför

Lagen om LSS är en rättighetslag där statsmakten genom lagstiftningen garanterar den enskildes rättigheter. Med en sådan lagstiftning är det naturliga att regeringen också övertar det fulla ekonomiska ansvaret för LSS-verksamheten. Så är inte fallet i dag.

Dagens system med en bristfällig statlig finansiering kombinerat med ett mellankommunalt utjämnningssystem inom LSS leder till att kommuner, likt Stockholm, som har haft en ambitiös målsättning avseende utbyggnad av bostäder för funktionshindrade och därmed blivit attraktiv som bostadsort drabbas negativt. Förfarandet med viten förstärker denna tendens.

Det bör införas ett nationellt, statligt finansierat pengsystem för LSS.

ÄRENDET

Socialdepartementet har i betänkandet Beviljats men inte fått (SOU 2004:18) förslagit flera åtgärder som ska komma tillrätta med problemen med ej verkställda beslut och avslag trots bedömt behov enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Även problem vid rekrytering av kontaktpersoner berörs. Utredningens förslag leder i viss mån till att den kommunala självstyrelsen inskränks, vilket har ansetts vara godtagbart med hänsyn till syftet med förslagen.

REMISSER

Ärendet har remitterats för synpunkter till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, revisionskontoret, stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Liljeholmen samt till kommunstyrelsens handikappråd.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 16 mars 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Inledning

Staden har högt ställda ambitioner när det gäller att tillgodose de servicebehov som åläggs genom socialtjänstlagen och LSS. Ansvariga politiker för de områden, som berörs av utredningen, är väl medvetna om de förpliktelser som gäller enligt lagstiftningen. Handläggande tjänstemän besitter stor kompetens i handläggningen av förekommande ärenden. Kontinuerlig utbildning sker fn. genom en stor satsning av kompetensfonden. Stadsledningskontoret kan därför inte för Stockholms del vitsorda utredningens skrivningar om bristande kompetens. Stadens riktlinjer svarar väl mot fastlagda ambitioner och står i överensstämmelse med lagstiftningen.

Utbyggnad av bostäder med särskild service

Staden har tillsatt särskilda arbetsgrupper för utbyggnad av bostäder med särskild service. Medel har avsatts för stimulansbidrag för att påskynda utbyggnaden. Efter uppdrag i stadens budget för 2004 pågår utredning om utbyggnadsbehovet samt styrning och resurser inom omsorgen om funktionshindrade. Stadsledningskontoret kan konstatera att om bostäder med särskild service inte kommer till stånd i den takt som är önskvärd så beror detta på omständigheter som staden alla gånger inte råder över. Bromsande faktorer är bl.a. långsamheter i plan- och byggprocessen. Är det dessutom så att den enskildes preferenser skall tillgodoses fullt ut försenas måluppfyllelsen ytterligare. Även alltför snäva begränsningar av antalet boende i en gruppbostad är en försenande faktor.

Bättre handläggning av ärenden med vägledning och tillsyn samt bättre samverkan och planering inom kommunerna.

Stadsledningskontoret stöder, om behov så föreligger inom de enskilda kommunerna, utredningens förslag om aktiva stöd- och hjälpinsatser från olika statliga organ och tillsynsmyndigheter.

En ökad användning av individuell plan

Frågan om individuell plan har behandlats i LSS- och hjälpmedelsutredningens betänkande (SOU 2004:103). Stadsledningskontoret hänvisar till stadens yttrande över denna utredning där det framhålls att individuell plan bör erbjudas den enskilde istället för som i nuläget sådan plan skall begäras av den enskilde. Individuell plan kan ge ett värdefullt stöd för den enskilde och närmast anhöriga. Det kan också observeras att ökad användning av individuella planer ger en bättre fokusering i arbetet för handläggarna.

En utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna

2002-07-01 infördes efter ändringar i kommunallagen (1991:900) KL kap. 9 en anmälnings- och rapporteringsskyldighet för revisorer för att möjliggöra en effektiv kontroll av att de allmänna förvaltningsdomstolarnas avgöranden inte effektueras. Lagändringen innebär att kommunala revisorer ska granska om nämnderna verkställer domar som gått dem emot.

Utredningen föreslår nu att revisorernas granskning i kommuner och landsting även får omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer sina egna gynnande beslut.

Stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till en sådan ordning då det kan förutsättas att resp. stadsdelsnämnder erhåller kontinuerlig rapportering om hur individuella ärenden avlöper. Revisionens granskning bör ligga på ett mera övergripande plan.

Stadsledningskontoret vill i detta sammanhang erinra om den ingående rapporten ”Ej verkställda beslut och domar” inom omsorgen om funktionshinder från stadens revisionskontor 2004-01-01. Där tändes ett antal varningssignaler, som berörda nämnder har att observera. Rapporten påtalade bl. risker för sanktionsavgifter, framhöll vikten av snabbare utbyggnadstakt för bostäder med särskild service och bättre uppföljning av ej verkställda beslut och domar. I bilaga 4 i rapporten redovisades ett schema på fyra sidor över hur handläggningen av sanktionsavgifter går till med de handlingar och beslut som utväxlas mellan stadsdelsnämnder, länsstyrelsen, länsrätten och kammarrätten. Stadsledningskontoret ser det som självklart att statsmakterna vidtar erforderliga åtgärder för att förenkla dessa synnerligen arbetskrävande procedurer.

En rapporteringsskyldighet införs

Utredningen föreslår att en rapporteringsskyldighet skall införas för kommuner och landsting beträffande ej verkställda gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och 9 § LSS. Rapportering skall ske till länsstyrelsen, revisorerna och kommunfullmäktige om alla gynnande nämndbeslut som inte har verkställts inom två månader. Rapporteringen skall ske en gång per månad.

Stadsledningskontoret tar avstånd från detta förslag då det finns en hög medvetenhet på alla berörda nivåer inom staden om de skyldigheter, som föreligger enligt lagstiftningen. Avgörande är inte rapporter utan att reella möjligheter förefinns för att verkställa besluten.

Sanktionsavgifter införs

För att kunna uppnå att gynnande beslut verkställs inom skälig tid vill utredningen införa sanktionsavgifter som ett yttersta påtryckningsmedel. Avgiften föreslås till lägst 10 tkr och högst 1 mnkr.

Stadsledningskontoret förutsätter att kommunerna fattar seriösa gynnande beslut, som verkligen är avsedda att verkställas inom rimlig tid. Praktiska skäl gör dock att det trots höga ambitioner kan ta lång tid med verkställighet. Det måste emellertid stå klart att detta inte handlar om uppsåtligt eller vårdslöst handlande från kommunernas sida. Successivt förbättras situationen vad gäller tillgång till bostäder, medan det kan vara svårare att förutse tillgången till kontaktpersoner. Likaså kommer det i en del ärenden alltid finnas svårigheter att finna lämplig kontaktperson. Men här måste det trots allt finnas en tilltro till att kommunerna inom sin ram gör allt som är möjligt för att verkställa fattade beslut. Ytterligare sanktionsavgifter, visar på misstroende mot kommunernas vilja att följa lagstiftning. De föreslagna avgifterna är sammanfattningsvis så ingripande att de torde stå i strid med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Det rättsligt sett tveksamma förslaget att införa sanktionsavgift vid fördröjd verkställighet av vissa kommunala beslut ska enligt stadsledningskontorets mening inte genomföras.

Utredningen använder begreppet skälig tid för verkställandet. Detta kan ge utrymme för godtyckliga bedömningar från tillsynsmyndigheternas sida.

Avslag på ansökningar om insatser trots ett bedömt behov

I betänkandet redovisas att en del kommuner valt att avslå ansökningar om bistånd enligt socialtjänstlagen eller insatser enligt LSS om ett gynnande beslut inte bedöms kunna verkställas inom rimlig tid. I Stockholms stads riktlinjer finns för närvarande rekommendation om sådan tillämpning. Skälet till detta är huvudsakligen JO:s bedömning (dnr 2577-2000) att den enskildes rätt

bättre tillgodoses genom avslagsbeslut, än genom gynnande beslut, som inte verkställs. Därigenom bereds den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till domstol och får därigenom ett handlingsalternativ som kan leda till sanktionsavgift inom ramen för nu gällande lagstiftning.

I utredningen konstateras att dessa skäl är vällovliga, men samtidigt påpekas att om sanktionsavgifter införs faller behovet av sådan tillämpning. Vidare framförs flera andra skäl mot en sådan tillämpning, bl a har det visat sig att dessa avslagsbeslut inte överklagas i någon större omfattning.

Stadsledningskontoret välkomnar vägledning genom lagstiftning i denna fråga, där stadens rekommendation för handläggning för närvarande grundas i JO:s uttalande. Stadsledningskontoret ansluter också sig till uppfattningen att om sanktionsavgift införs faller helt behovet av avslag, som motiveras av att beslut inte kan verkställas inom skälig tid. Med anledning av vad som i denna fråga i övrig framkommit i utredningen, menar stadsledningskontoret att det kan finnas anledning att upphöra med denna typ av avslag, även om sanktionsavgifter mm. inte införs. I avvaktan på lagändringar bör denna fråga ses över i staden. Därvid bör självklart sådan planering och framförhållning bör vara gällande att förutsättningar skapas för verkställande av korrekta gynnande beslut inom rimlig tid.

Detta är stadens målsättning.

Tvingande rättighetslagstiftning

När nu riksdagen fattat beslut om tvingande rättighetslagstiftning och det enligt utredningen visar sig att kommunerna, trots seriösa ambitioner, upplever svårigheter av sådant slag att intentionerna i lagstiftningen inte kan förverkligas borde det av utredningen övervägts sådana insatser från statsmakterna på det ekonomiska planet, som underlättar för kommunerna att tillgodose behoven. Det skulle också kunna ha övervägts ett statligt övertagande av det ekonomiska ansvaret för LSS-verksamheten. Stadsledningskontoret får i detta sammanhang också erinra om det synnerligen svårhanterliga systemet för utjämning av LSS-kostnader.

LSS

LSS betecknas ofta som en rättighetslag till förmån för personer inom den sk. personkretsen. Den enskilde skall tillförsäkras goda levnadsvillkor och insatserna skall anpassas till mottagarens individuella behov. I insatserna enligt LSS ingår ett tiotal delmoment, som kräver sin särskilda utformning. Insatsen bostad avser särskilt anpassad bostad, servicebostad eller gruppbo- stad. Stadens handläggare strävar hela tiden efter att finna goda helhetslösningar med beaktande av den enskildes särskilda önskemål. Denna process är naturligen tidskrävande. Utredningen borde ha uppvisat en större medvetenhet om att optimala lösningar för den enskilde kan dra ut på tiden när man övervägt sanktioner mot kommunerna.

Särskilda problem vid rekrytering av kontaktpersoner

Stadsledningskontoret stöder utredningens överväganden om åtgärder för att underlätta rekryteringen av kontaktpersoner. En avgörande fråga är ersättnings storlek med därav följande ekonomiska effekter.

Socialtjänstnämnden beslutade den 15 mars 2005 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 25 februari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att omsorgen om äldre och funktionshindrade är ett högprioriterat område och instämmer i utredningens åsikt att det ur ett samhälligt perspektiv är ett misslyckande när inte enskilda människor tillförsäkras de insatser de olika lagarna ger dem rätt till. Förvaltningen välkomnar utredningen och delar dess analys och förslag som förvaltningen finner väl underbyggda och genomtänkta.

Det resonemang utredningen har att ansökningar om bistånd enligt SoL och LSS inte ska avslås - utifrån att ett gynnande beslut inte kan verkställas inom rimlig tid - finner förvaltningen rimligt i ljuset av de förändringar utredningen föreslår. Den breda rapporteringsskyldigheten och de utökade sanktionsmöjligheterna är kraftfulla instrument. Utan dessa föreslagna instrument - som i sin tur kräver författningsändringar i såväl SoL som LSS (vilka också föreslås i utredningen) - så är förvaltningen inte lika benägen att hålla med i utredningens resonemang.

Bakgrunden till detta ställningstagande är att Socialtjänstnämnden på kommunstyrelsen uppdrag utarbetar riktlinjer inom socialtjänstens område. De riktlinjer som berör insatser för funktionshindrade har sedan år 2002 inlemmat just JO: s beslut (dnr 2577-2000) att berättigade insatser som inte kan verkställas inom tre månader *ska avslås*. Förvaltningen arrangerar återkommande utbildningar för handläggare av insatser för funktionshindrade. I dessa utbildningar ingår förvaltningsrätt och en närmare presentation av nämnda JO-beslut samt en ingående förklaring varför staden anammat detta ställningstagande i sina riktlinjer. I riktlinjeutbildningarna får den enskilde handläggaren information om sin skyldighet att erbjuda den enskilde stöd att överklaga avslagsbeslut som beror på resursbrist. Detta i syfte att ärendet, genom en länsrättsdom, ska aktualiseras i aktuell politisk nämnd och för att den enskilde ska kunna få länsstyrelsens stöd i frågan. Dvs. helt i linje med JO:s beslut. I en situation med stor brist på särskilda boenden bedömdes detta tillvägagångssätt vara mer rättssäkert för den enskilde. Idag är bristen på boenden inte lika stor och valet av strategi kanske inte lika självklart.

Förvaltningen anser vidare att i en stad som Stockholm med ett decentraliserat verksamhetsansvar (18 stadsdelsnämnder) är det viktigt, ur ett likställighetsperspektiv, att staden uppfattas som en stad. Den föreslagna rapporteringsskyldigheten skulle, så som förvaltningen bedömer det, underlätta denna ambition betydligt.

Förvaltningen vill slutligen nämna att stadens stadsdelsnämnder, i likhet med många andra kommuner, haft svårt att verkställa beslut om kontaktpersoner. Orsaken till bristen berodde uteslutande på rekryteringssvårigheter. Under år 2003/2004 satsade dock staden särskilda medel på ett kontaktpersonsprojekt som innefattade en informations- och värvningskampanj. Insatsen hade ett bra resultat och renderade även ett överskott av tänkbara kontaktpersoner till stadsdelarna.

Revisorskollegiet beslutade den 15 mars 2005 att överlämna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Revisionskontorets tjänsteutlåtande av den 15 mars 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Markering av att det inte förenligt med gällande rätt att avslå ansökningar om bistånd och insatser enligt SoL eller LSS vid bedömt behov

Utredningen betonar att det inte är förenligt med gällande lagstiftning att avslå ansökningar om bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS när samtliga förutsättningar för att meddela bifallsbeslut föreligger. Det är således inte möjligt att avslå en ansökan med hänvisning till att ett gynnande beslut inte bedöms kunna verkställas inom rimlig tid.

Revisionskontorets synpunkter

Enligt Stockholms stads *Riktlinjer för insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL* (KS april 2002) ska beslutad insats verkställas inom rimlig tid. Om det krävs längre tid än tre månader (sex månader för särskilt boende) ska ansökan avslås med motiveringen att insatsen, som den enskilde sökt och befunnits ha rätt till, inte kan verkställas inom rimlig tid. Motivet till detta är att den enskilde ska få rätt att överklaga beslutet.

Revisionskontoret har i rapporten *Ej verkställda beslut och domar – omsorgen om funktionshindrade i Stockholms stad* (2004:1) redovisat förekomsten av avslag trots bedömt behov. Under perioden 1 januari 2002 t o m 1 oktober 2003 förekom totalt 18 avslagsbeslut trots bedömt behov. Merparten av avslagsbesluten avsåg särskilda boenden. Mot bakgrund av att stadens riktlinjer ligger i

linje med JO:s uttalande i denna fråga (sep 2000) ifrågasatte revisorerna inte dessa avslag. Revisorerna framförde att det ”för den enskilde är helt avgörande att nämnden följer stadens riktlinjer om avslag. I annat fall sätts rättssäkerheten ur spel”.

Med hänsyn till att det nu visat sig att ytterst få avslagsbeslut överklagas anser revisionskontoret att nuvarande tillämpning bör diskuteras. Om regering och riksdag gör samma bedömning som utredningen i denna fråga, måste stadens riktlinjer omprövas i denna del.

Kontoret vill i detta sammanhang även framhålla att avslag trots bedömt behov sällan handlar om medveten förhållning eller domstolstrots utan snarare begränsade ekonomiska resurser och brister i planering och framförhållning. Enligt revisionens tidigare granskning finns behov av förbättringar inom staden i dessa avseenden, framförallt vad gäller särskilda boenden.

Utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna

Den 1 juli 2002 fick revisorerna i kommuner och landsting utökad möjlighet att granska ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Genom en ändring i 9 kap. 10§ kommunallagen (KL) fick revisorerna rätt att granska hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. I propositionen om *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots* (prop. 2001/02:122), som föregick lagändringen, poängterade regeringen att det inte var fråga om att ålägga revisorerna en lagreglerad obligatorisk laglighetsgranskning. I propositionen framhölls att laglighetsgranskning inte ska vara en obligatorisk uppgift för revisorerna utan att laglighetsgranskningen av kommunala beslut även fortsättningsvis ska prövas i de kommunala nämndernas beredningsarbete och av de rättsvårdande myndigheterna.

På motsvarande sätt som när det gäller förvaltningsdomstolars avgöranden föreslår utredningen att revisorerna ska ges rätt och möjlighet att även granska ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer sina egna gynnande beslut. Syftet med förslaget är ytterst att åstadkomma en medvetenhet hos den politiska ledningen om de ekonomiska konsekvenserna av gällande rättighetslagstiftning.

Förslaget till författningsändring framgår kursiverat nedan:

9 kap.KL

10 §

Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust,
2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut,
3. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller
4. när granskningen sker från allmänna synpunkter.

I utredningen poängteras att ”i likhet med vad som gäller vid granskning av domstolars avgöranden är det enbart verkställighetsfrågan som den utvidgade granskningsmöjligheten gäller.”

Revisionskontorets synpunkter

Utredningens förslag om ökade möjligheter för revisorerna att granska ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild innebär inte en obligatorisk laglighetsgranskning. Utredningen framhåller att det är revisorerna själva som utifrån god revisionssed avgör vad som ska granskas.

Enligt revisionskontorets mening innebär utredningens förslag till författningsändring ändå i praktiken en utökning av revisionens uppgifter, vilket i sin tur ställer krav på resurser. Med hänsyn till revisionens oberoende ställning anser kontoret att det är viktigt att vara sparsam med generella uppdrag till revisorerna. Det ingår i revisorernas uppdrag att utifrån en väsentlighet- och riskbedömning pröva vilka granskningar som ska prioriteras och hur revisionsresurserna ska användas.

Rapporteringskyldighet för berörda nämnder vid ej verkställda gynnande beslut

Utredningen föreslår ändringar i SoL och LSS med innebörden att en rapporteringsskyldighet ska införas för kommuner och landsting beträffande ej verkställda gynnande beslut.

Utredningen föreslår en månatlig rapporteringsskyldighet för berörd(a) nämnd(er) till fullmäktige, revisorerna och länsstyrelsen. Rapporteringen ska avse alla gynnande beslut som inte verkställts inom två månader efter beslutsdagen. För varje sådant beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet, vilken typ av insats beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet. Motsvarande rapporteringsskyldighet ska även gälla beslut som tidigare varit verkställda, men där verkställigheten avbrutits.

Utredningen har flera syften med rapporteringsskyldigheten och framhåller bl.a. följande: Kommunerna och landstingen blir tvungna att förbättra sin uppföljning av gynnande beslut, vilket förväntas påverka verksamhetsplaneringen på ett positivt sätt. Fullmäktiges ledamöter – som är ansvariga för resurstilldelningen – får en bättre information om situationen beträffande ej verkställda beslut. Revisorernas granskning och länsstyrelsernas tillsyn underlättas. Dessutom blir frågan om ej verkställda gynnande beslut synlig för invånarna och media.

Vid utredningens bedömningen av hur ofta rapporteringen ska ske har rättssäkerheten för den enskilda vägt tungt i förhållande till det merarbete som rapporteringsskyldigheten innebär för såväl avlämnare som mottagare av rapporterna.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret anser att det är mycket angeläget att berörda nämnder har en ändamålsenlig uppföljning av dessa ärenden. Kontoret anser också att en regelbunden rapportering till revisionen är ett bra underlag vid revisorernas bedömning av väsentlighet och risk och att det även underlättar en eventuell granskning.

Revisionskontoret ifrågasätter dock att denna rapportering ska ske varje månad i särskild form. Enligt kontoret är det inte praktiskt möjligt och inte heller önskvärt vare sig i små eller stora kommuner att införa ett rapporteringssystem i enlighet med utredningens förslag. En alltför frekvent rapportering innebär risk för en slentrianmässig behandling på ansvarig nivå. Dessutom medför det en betydande administrativ kostnad. I en kommun av Stockholms storlek är det under inga förhållanden möjligt att föra ärenden av detta slag direkt till kommunfullmäktige. Kontoret anser att frågan om ej verkställda gynnande beslut blir mer synlig och får en större tyngd om den föreslagna rapporteringsskyldigheten inordnas i respektive kommuns ordinarie uppföljningssystem (kvartal-/tertiäl-/delårsrapporter). Enligt gällande lagstiftning ska såväl delårsrapport som årsrapport bedömas av revisorerna och behandlas av fullmäktige.

Sanktionsavgift när gynnande beslut inte verkställs inom skälig tid

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift ska införas om kommuner inte verkställer gynnande beslut inom rimlig tid. Utredningen konstaterar dock att detta kan innebära en risk för att handläggningstiderna blir längre. Genom en längre handläggningstid kan kommunen skjuta på frågan om verkställighet och därmed minska risken för att sanktionsavgift döms ut. Utredningen utesluter inte heller en ökning av andelen ärenden där kommuner bedömer att enskilda sökande inte uppfyller lagens krav för att beviljas bistånd eller insats enligt SoL respektive LSS.

Enligt utredningens mening bör regering och riksdag överväga ytterligare åtgärder om kommuner medvetet åsidosätter gällande bestämmelser, exempelvis maximitider för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS. Länsstyrelsen skulle också, vid sidan av den enskilde, kunna ges en självständig rätt att överklaga avslagsbeslut.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret delar utredningens bedömning att det kan finnas en risk för att en kommun medvetet drar ut på handläggningstiden för att minska sannolikheten att kommunen drabbas av sanktionsavgifter. Enligt kontorets mening är det viktigt att såväl den kommunala revisionen som länsstyrelserna är uppmärksamma på dessa risker.

Utredningens förslag leder till att den kommunala självstyrelsen i viss mån inskränks

Utredningens förslag innebär bl.a. att revisorerna i kommuner och landsting får en utvidgad granskningsmöjlighet, att en rapporteringsskyldighet införs för kommuner och landsting samt att kommuner och landsting som inte inom skälig tid verkställer gynnande beslut enligt SoL och LSS, åläggs att betala en sanktionsavgift.

Utredningen konstaterar att förslagen innebär att den kommunala självstyrelsen i viss mån inskränks. Utredningen betonar dock att det från rättssäkerhetssynpunkt är oacceptabelt att enskilda inte får tillgång till de rättigheter som lagstiftningen ger dem. Utredningen framhåller att den kommunala självstyrelsen aldrig kan åberopas som en ursäkt för en kommun eller ett landsting förvägrar sina invånare lagstadgade rättigheter. Utredningen anser således att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen med syfte att komma till rätta med ovanstående problematik är godtagbar.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret gör samma bedömning som utredningen, nämligen att de framförda förslagen om rapporteringsskyldighet och sanktionsavgift innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Kontoret tar dock inte ställning till i vilken utsträckning detta är motiverat för att komma till rätta med konstaterade brister i framförhållning och planering vad gäller bistånd och insatser enligt SoL och LSS, t.ex. vad gäller särskilda boenden.

Rent principiellt anser dock kontoret att det måste finnas utomordentligt starka skäl om regering och riksdag ska göra inskränkningar i den kommunala självstyrelsen vid problem av det slag som redovisas i utredningen. Innan sådana åtgärder föreslås måste andra utvägar först prövas.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade den 22 mars 2005 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtanden som sitt yttrande över remissen.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 4 mars 2005 har i huvudsak följande lydelse.

I sitt remissvar den 21 november 2000, § 11, - inför införande av sanktionsregler mot domstols-trots - tog Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd upp frågan om situationer där kommuner fattar gynnande beslut som inte verkställs och föreslog att sanktionsregler även införs för dessa situationer.

Förvaltningen stöder utredningens förslag att införa sanktioner för att motverka att gynnande beslut inte verkställs.

Enligt utredningen förekommer det redan idag att ärenden blir liggande utan beslut i avvaktan det finns en möjlighet att tillgodose det behov ansökan avser. Enligt förvaltningen finns en risk att detta förfaringsätt ökar i en situation där ett bedömt behov är fastställt men bedöms inte kunna verkställas inom "rimlig" tid. Förvaltningen anser att det bör övervägas att införa en tidsgräns för hur lång tid en utredning får ta för vissa ärenden (omsorg om äldre och funktionshindrade) enligt SoL/LSS samt att särskilt beslut måste tas om utredningstiden måste förlängas. En sådan regel finns redan i SoL (11 kap 2 §) för ärenden som rör barn som kan tänkas behöva skydd eller stöd.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd beslutade den 31 mars 2005 att förvaltningens tjänsteutlåtande är svar på remissen.

Katarina-Sofia stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 18 mars 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens riktlinjer

I stadens riktlinjer för prövning av bistånd för socialtjänstens omsorg av äldre anges det att rimlig väntetid för sjukhem är en månad och tre månader för övriga boendeformer.

I dokumentet "Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten" utgiven av juridiska avdelningen inom stadsledningskontoret står att "Beslut som är gynnande för den enskilde, t ex plats i särskild boendeform eller stöd av kontaktperson, kan av olika anledningar dröja innan de faktiskt verkställs. Vad som avses med att beslutet ska verkställas omedelbart får avgöras från fall till fall. En rimlig tid för förvaltningen att verkställa beslut bör inte vara längre än tre månader. När det gäller beslut om särskilt boende kan det vara svårt att klara det inom den tiden, men längre tid än sex månader bör inte förekomma. Räknar man med att insatsen som begärts inte kan verkställas inom dessa tidsrymder ska begäran avslås med den motiveringen. Genom att den enskilde får ett avslagsbeslut kan frågan överklagas till domstol." I denna del avser riktlinjerna både äldre och funktionshindrade.

I staden handhas fördelningen av platser i gruppbostad av fyra förmedlingsgrupper. Stadsdelarna i innerstaden utgör en förmedlingsgrupp där ingår en biståndshandläggare från respektive stadsdelsförvaltning. Fördelning av plats i gruppbostad sker enligt följande kriterier och rangordning som är fastställd av kommunstyrelsen:

- ? Den enskildes aktuella behov
- ? Sanktionsavgift
- ? Behov av kvalificerat bemötande eller särskild kompetens t.ex. vid olika diagnoser eller beteendestörningar
- ? Eget önskemål att flytta till fullvärdig bostad enligt äldre modell
- ? Domstolsbeslut

Stadens nuvarande riktlinjer strider således i vissa delar mot utredningens förslag och behöver anpassas till de förändringar som blir följden av utredningen.

Synpunkter på föreslagna åtgärder

I utredningen föreslås ett antal åtgärder för att komma till rätta med den bristande rättssäkerhet som blir konsekvensen av att beslut av kommuner och landsting inte verkställs. Förvaltningen ansluter sig i huvudsak till de föreslagna åtgärderna. Förvaltningen finner dock anledning att kommentera och framföra synpunkter på rapporteringsskyldigheten.

Enligt förvaltningens bedömning kan den föreslagna rapporteringsskyldigheten vara bra under förutsättning att den sker med lämpliga intervaller. Rapportering en gång per månad ger ökad administration för kommuner och landsting och kan även bli betungande för mottagarna av rapporterna. Förvaltningens bedömning är att om rapportering sker två gånger per år blir administrationen rimlig utan att möjligheten att uppnå bättre rättssäkerhet försämrar. Vidare anser förvaltningen att två månader är en kort tid för verkställighet av vissa insatser enligt de aktuella lagrummen, t.ex. bostad med särskild service. Förvaltningen anser därför att gynnande nämndbeslut som inte har verkställts inom tre månader ska rapporteras.

Liljeholmen stadsdelsnämnd beslutade den 31 mars 2005 att återropa förvaltningens tjänstutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen.

Liljeholmen stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 15 mars 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen har tagit del av utredningen och är i stort sett av samma mening som utredarna både vad gäller analys och förslag till förändringar. I utredningen konstateras att ett flertal orsaker bidrar till att gynnande beslut inte alltid verkställs inom rimlig tid. Som en viktig orsak nämns bristande planering i kommunerna, både på kort och på lång sikt.

Förvaltningen anser liksom utredarna att brister i kommuners planering bidrar till att *inte* samtliga beslut verkställs, och vitesföreläggande blir därmed följden. I Stockholms stad ansvarar varje stadsdel var för sig för dessa beslut, till stora kostnader.

En av de bärande tankarna bakom förslagen i utredningen är att ge kommuner och landsting verktyg för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt. Detta föreslås ske bl.a. genom den beskrivna rapporteringsskyldigheten. För att kunna åstadkomma att gynnande beslut verkställs inom skälig tid krävs dock, enligt utredningens mening, även ett effektivt yttersta påtryckningsmedel. Utredningen föreslår att en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt socialtjänstlagen eller en insats enligt LSS, som någon är berättigad till enligt ett beslut av kommunen eller landstinget, skall åläggas att betala en särskild avgift/sanktionsavgift.

Stadsdelsförvaltningen är av samma mening som utredarna vad gäller både rapporteringsskyldighet och sanktionsavgifter.

Förvaltningen anser att samtliga gynnande beslut (inom LSS) som inte har verkställts inom rimlig tid även bör rapporteras till och sammanställas centralt i staden, vilket inte sker idag. Utifrån sammanställningen kan en kartläggning av behoven över hela staden göras, analyseras och åtgärdas, samt samordnas. Visar det sig att några stadsdelar har specifika problem, bör staden överlägga med dessa och försäkra sig om att en åtgärdsplan finns. Idag ser förvaltningen att så inte är fallet, utan frågor hamnar mellan den centrala administrationen och stadsdelsförvaltningen, vilket är kostnadsdrivande.

I frågan om sanktionsavgifter instämmer förvaltningen i att det är ett påtryckningsmedel som ska användas och prövas enligt förslaget. Förvaltningen anser därutöver att avgifterna ska administreras centralt i staden för att driva på åtgärdsplanerna.

Kommunstyrelsens handikappråd beslutade den 30 mars 2005 att tillstyrka remissen.

Sammanfattning av SOU 2004:118 – Beviljats men inte fått

Sedan ett antal år tillbaka har det uppmärksamats att det i stor utsträckning förekommer att kommuner och landsting inte verkställer gynnande beslut enligt socialtjänstlagen och LSS inom rimlig tid samt att ansökningar avslås trots ett bedömt behov av biståndet eller insatsen i fråga. De problem som detta leder till har uppmärksamats i olika sammanhang, se t.ex. Riksdagens revisorers förslag till riksdagen Nationella mål i kommunernas äldreomsorg (2002/03:RR4). Socialstyrelsen har i samarbete med länsstyrelserna vid tre tillfällen sedan år 2000 sammanställt statistik över förekomsten av ej verkställda beslut och domar enligt LSS och socialtjänstlagen. I de två senaste rapporterna återfinns även statistik över antalet avslag trots att nämnden har bedömt att ett behov av biståndet eller insatsen föreligger.

Den 1 juli 2002 trädde nya bestämmelser i kraft som har till syfte att motverka kommunalt domstolstrots. Bland annat infördes nya bestämmelser i socialtjänstlagen och i LSS, som innebär att en sanktionsavgift skall kunna åläggas kommuner och landsting som dröjer alltför länge med att verkställa domar angående insatser enligt dessa lagar. Till grund för bestämmelserna om kommunalt domstolstrots ligger Justitiedepartementets promemoria Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53). Vid remissbehandlingen av promemorian anförde ett flertal remissinstanser att kommuners underlåtenhet att i vissa fall verkställa sina egna gynnande beslut är ett betydligt större problem än domstolstrots och att det är mycket angeläget att åtgärder vidtas för att komma till rätta med detta problem. I propositionen Åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122) aviserade regeringen (s. 26 f.) att den avsåg att återkomma i frågan om lämpliga åtgärder för att komma till rätta med problemet med underlåtenhet hos kommuner och landsting att verkställa sina egna gynnande beslut om insatser enligt LSS och socialtjänstlagen. Innan åtgärder övervägdes, avväktades Socialstyrelsens kartläggning och analys.

I Socialstyrelsens och länsstyrelsernas senaste rapport presenteras statistik över antalet ej verkställda beslut och antalet avslag trots bedömt behov avseende år 2003. Totalt fanns drygt 4 000 beslut enligt socialtjänstlagen och LSS som inte var verkställda.

Under år 2003 avslogs totalt drygt 2 000 ansökningar enligt socialtjänstlagen och LSS, trots att behov av biståndet eller insatsen bedömdes föreligga. Kommunerna svarade för huvuddelen av de ej verkställda besluten och avslagen trots bedömt behov.

Enligt direktiven till denna utredning skall utredaren analysera varför det förekommer att beslut av kommuner och landsting inte verkställs och varför det förekommer beslut om avslag trots bedömt behov enligt socialtjänstlagen och LSS. Med utgångspunkt i denna analys skall utredaren föreslå åtgärder som kan bidra till en förbättrad rättssäkerhet för enskilda i förhållande till de rättigheter aktuell lagstiftning ger. Utredningen har under sitt arbete sammanträffat med ett flertal myndigheter, organisationer och övriga som på olika sätt berörs av de förslag som utredningen lämnar i detta betänkande. Flera resor har gjorts för sammanträffanden med tjänstemän vid kommunernas socialnämnder eller motsvarande, landstingens råd- och stödenheter samt länsstyrelsernas sociala enheter. Utredningen har även genomfört en enkätundersökning.

Analys

Varför verkställs inte gynnande beslut av kommuner och landsting?

Utredningen har kunnat konstatera att det finns ett flertal orsaker till att beslut av kommuner och landsting inte verkställs. När det gäller beslut om plats i särskilda boendeformer/ anges den främsta orsaken vara brist på platser. Resursbrist uppges ofta vara den huvudsakliga orsaken till att antalet platser i de särskilda boendeformerna inte är tillräckligt. Kostnaderna för omsorgen om äldre och funktionshindrade har under senare år ökat samtidigt som de ekonomiska resurserna i många kommuner inte anses vara tillräckliga.

En annan viktig orsak till de ej verkställda besluten är en bristande planering i kommunerna, både på kort och på lång sikt. Det kan handla om ett bristfälligt underlag för en tillförlitlig

bedömning av det framtida behovet av särskilda boendeformer. Brister i planering och samordning över förvaltningsgränserna är också mycket påtagliga.

Vid kontakter med bl.a. tjänstemän i kommuner och vid länsstyrelser har anförts att det hos fullmäktigeledamöterna i många kommuner finns bristfälliga kunskaper om lagstiftningen och förhållandena i kommunen och att detta påverkar kommunernas anslagshantering. Det förekommer också på många håll brister i uppföljningen av fattade beslut. I många fall saknas rutiner för uppföljning av besluten.

När det gäller ej verkställda beslut om insatser enligt LSS, utgör besluten om kontaktperson cirka hälften och svarar för den överlägset största andelen. Som huvudorsak till problemen att verkställa denna insats anges svårigheter att rekrytera kontaktpersoner. Att hitta en kontaktperson som passar till den enskilde brukaren anges också som en svårighet.

Att ett gynnande beslut inte verkställs kan också bero på den enskilde. Den enskilde tackar exempelvis i vissa fall nej till det boende som erbjuds, eftersom boendets geografiska placering, utformning, standard etc. inte motsvarar den enskildes önskemål, eller då boendet inte upplevs vara anpassat till den enskildes behov. I många kommuner anses ärendet inte som avslutat trots att den enskilde tackat nej, eftersom behovet kvarstår. Beslutet kvarstår därmed tills vidare som ej verkställt.

Landstinget svarar för insatsen rådgivning och annat personligt stöd enligt LSS, s.k. råd och stöd. Det råder i dag oklarheter om vilka typer av insatser som kan utgöra råd och stöd. Regeringsrätten har funnit att habiliteringsinsatser inte kan anses som råd och stöd enligt LSS. En översyn av insatsen har gjorts av LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06), som har haft regeringens uppdrag att bl.a. förtydliga insatsen. Med hänsyn till den rådande osäkerheten om innehållet i insatsen och då landstingens verksamheter enligt LSS i dag skiljer sig åt i stor omfattning, är det mycket svårt att göra en djupare analys av omfattningen av problemet med ej verkställda beslut om råd och stöd och eventuella orsaker härtil.

Varför avslås ansökningar trots ett bedömt behov?

När det bedöms att möjligheter saknas att verkställa ett beslut inom rimlig tid förekommer det i en del kommuner att ett avslag på en ansökan meddelas, trots att ett behov av den sökta insatsen anses föreligga. I landstingen förekommer detta i mycket liten utsträckning. Antalet avslag trots bedömt behov varierar mycket kraftigt mellan olika län och kommuner i landet. I några län förekommer avslag trots bedömt behov i betydligt större omfattning än i övriga. Länsstyrelsens information till kommunerna i länet tycks spela en stor roll i detta avseende. I de län där antalet ej verkställda gynnande beslut är mindre finns en tendens till att avslag trots bedömt behov förekommer i större utsträckning och omvänt. Vanligen framförs rättssäkerhetsskäl som argument för att meddela ett avslagsbeslut i stället för ett gynnande beslut, i de fall kommunen inte kan verkställa beslutet inom rimlig tid. Genom att kommunen meddelar ett avslag på grund av platsbrist ges den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till länsrätten. Till stöd för denna handläggning åberopas ofta ett beslut av JO. När det gäller beslut om avslag enligt socialtjänstlagen överklagas dessa beslut dock i mycket liten omfattning, trots att den enskilde bedöms vara i behov av aktuellt bistånd. Avslagsbeslut enligt LSS trots ett bedömt behov av sökt insats överklagas endast i ungefär hälften av fallen.

Bedömningar och förslag

Utgångspunkter

Principerna, som fastslås i regeringsformen, om att den offentliga makten utövas under lagarna och med respekt för alla människors lika värde kan allvarligt ifrågasättas, om vissa kommuner underlåter att på ett korrekt sätt tillämpa de beslut som riksdagen fattat. Staten kan inte acceptera att kommuner och landsting fortsätter att sätta sig över tvingande lagar. Om det skulle visa sig att det inte är möjligt att få till stånd en korrekt tillämpning av de lagar som riksdagen beslutat finns det enligt utredningens uppfattning bara ett alternativ, nämligen att ändra lagstiftningen genom att sänka ambitionsnivån i denna. Ur samhällets perspektiv skulle det självfallet innebära ett stort misslyckande, om man inte kan tillförsäkra enskilda människor de rättigheter som riksdagen

genom olika lagar tillerkänt dem. Det är dock utredningens förhoppning att man skall kunna komma till rätta med problemen med ej verkställda beslut och avslag trots bedömt behov genom de förslag och bedömningar som utredningen presenterar i detta betänkande.

Med utgångspunkt i de iakttagelser som utredningen har gjort under sitt arbete görs i detta betänkande i huvudsak följande bedömningar och lämnas följande förslag.

Bättre handläggning av ärenden

Enligt utredningens bedömning behöver den formella handläggningen av ärenden enligt socialtjänstlagen och LSS förbättras. Återkommande utbildning i förvaltningsrätt är en viktig åtgärd för att höja rättssäkerheten för de personer som ansöker om bistånd och insatser. Det är angeläget att länsstyrelserna lämnar kommuner och landsting vägledning bl.a. om den formella handläggningen. Det är även angeläget att länsstyrelserna utövar tillsyn över denna handläggning. För att förbättra handläggningen bör Socialstyrelsen tillhandahålla allmänna råd om handläggning och dokumentation. Socialstyrelsen bör också tillhandahålla materiell vägledning.

Bättre samverkan och planering

Det är angeläget att varje kommunledning ser till att samverkan mellan berörda förvaltningar fungerar och att kommunernas övergripande boendeplanering uttryckligen beaktar behoven hos äldre och funktionshindrade. Stor vikt bör läggas vid analyser av framtida behov. Kompetens för detta måste säkras inom socialtjänsten. Det är mycket viktigt att länsstyrelserna på ett aktivt sätt verkar för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida behov. För att möjliggöra en effektiv kommunal planering för äldre och funktionshindrade, bedömer utredningen även att det finns anledning att se över om 7 a § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten bör ändras.

En ökad användning av individuell plan

Individuell plan enligt 10 § LSS bör, enligt utredningens mening, användas i större omfattning än i dag. LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) har föreslagit att den enskilde skall erbjudas att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med honom eller henne, i samband med att insats enligt LSS beviljas. Detta förslag bör på ett effektivt sätt kunna bidra till en ökad användning av individuell plan.

Avslag på ansökningar om insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS trots ett bedömt behov är inte förenliga med gällande rätt

Enligt utredningens bestämda uppfattning är det inte förenligt med gällande lagstiftning att avslå ansökningar om bistånd enligt socialtjänstlagen eller insatser enligt LSS genom att åberopa att ett gynnande beslut inte bedöms kunna verkställas inom rimlig tid, när samtliga förutsättningar för att meddela ett bifallsbeslut föreligger. I dessa fall skall ett bifallsbeslut ovillkorligen meddelas. På grund av den låga överklagandefrekvensen får förfarandet, att i de aktuella fallen avslå ansökningar, motsatt effekt i förhållande till den avsedda – att stärka den enskildes rättssäkerhet.

En utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna

Utredningen föreslår att revisorernas granskning i kommuner och landsting även får omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer sina egna gynnande beslut.

En rapporteringsskyldighet införs

Utredningen föreslår att en rapporteringsskyldighet skall införas för kommuner och landsting beträffande ej verkställda gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och 9 § LSS. Rapportering skall ske till länsstyrelsen, kommunens eller landstingets revisorer samt fullmäktige. Det finns flera syften med rapporteringsskyldigheten. Kommunernas och landstingens uppföljning av gynnande beslut förbättras, samtidigt som även möjligheterna att planera verksamheten påverkas i positiv riktning. Vidare får fullmäktiges ledamöter – som ytterst är ansvariga för fördelningen av medel – bättre information om situationen beträffande ej verkställda gynnande beslut. Revisorer-

nas granskning och länsstyrelsernas tillsyn underlättas. Dessutom blir frågan om ej verkställda gynnande beslut synlig även för invånarna, i och med den föreslagna rapporteringsskyldigheten till fullmäktige.

Nämnden skall, enligt utredningens förslag, till länsstyrelsen och revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut som inte har verkställts inom två månader från och med dagen för beslutet. För varje beslut skall nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av insats beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet. Rapporteringen skall ske en gång per månad. Motsvarande rapporteringsskyldighet skall även gälla beslut som tidigare varit verkställda, men där verkställigheten avbrutits. Rapporteringsskyldigheten skall gälla beslut som inte har verkställts på nytt inom två månader från och med den dag då verkställigheten avbröts. Rapporteringen skall även här ske en gång per månad.

Rapporteringsskyldigheten till fullmäktige föreslås ske genom att nämnden lämnar en statistikrapport över hur många av de gynnande besluten som inte har verkställts inom två månader från och med dagen för besluten, vilka typer av insatser dessa beslut gäller samt hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut. Rapporteringen skall utformas på ett sådant sätt att den inte strider mot sekretesslagstiftningen och skall ske en gång per månad. Motsvarande rapporteringsskyldighet skall även gälla beslut som tidigare varit verkställda, men där verkställigheten avbrutits.

Sanktionsavgifter införs

En av de bärande tankarna bakom förslagen i detta betänkande är att ge kommuner och landsting verktyg för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt. Detta föreslås ske bl.a. genom den beskrivna rapporteringsskyldigheten. För att kunna åstadkomma att gynnande beslut verkställs inom skälig tid krävs dock, enligt utredningens mening, även ett effektivt yttersta påtryckningsmedel.

Utredningen föreslår att en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt socialtjänstlagen eller en insats enligt LSS, som någon är berättigad till enligt ett beslut av kommunen eller landstinget, skall åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun eller ett landsting som, efter det att verkställigheten av sådant bistånd eller en sådan insats avbrutits, inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet eller insatsen. Sanktionsavgiften får, enligt utredningens förslag, bestämmas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs skall särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. En ny sanktionsavgift får beslutas för den ytterligare period som ett gynnande beslut inte verkställts. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall skall inte någon avgift tas ut. Frågor om sanktionsavgift prövas av länsrätten, efter ansökan av länsstyrelsen. Mål om prövning av ansökningar om sanktionsavgifter skall, enligt utredningens förslag, handläggas skyndsamt i allmän förvaltningsdomstol.

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 skälig tid verkställa sina gynnande beslut.

Den föreslagna sanktionsavgiften är avsedd som en yttersta åtgärd. Den bedöms bara komma att behöva tillgripas i ett mindre antal fall. Utredningen vill särskilt betona att huvudvikten i förslagen ligger i att inom kommunen och landstinget skapa en medvetenhet om vad en rättighetslagstiftning innebär och hur de specifika behov som finns inom kommunen eller landstinget ser ut, för att dessa behov sedan skall kunna tillgodoses.

Särskilda problem vid rekrytering av kontaktpersoner

Utredningen anser att insatsen biträde av kontaktperson enligt 9 § 4 LSS är av mycket stort värde för den enskilde brukaren, i de fall kontaktpersonen kan utgöra det stöd som avses. Det är därför viktigt att alla brukare enligt LSS, som är i behov av en kontaktperson, också får det stöd som kontaktpersonen kan ge. Utredningen har dock funnit att kommunerna i dag har svårigheter att rekrytera kontaktpersoner. Förutsättningarna för att med framgång kunna rekrytera kontaktpersoner

soner behöver därför förbättras. Åtgärder för att underlätta rekryteringsarbetet i kommunerna bör övervägas.

Ändringar i bestämmelserna om kommunalt domstolstrots

Utredningen föreslår slutligen vissa ändringar i bestämmelserna om kommunalt domstolstrots. Detta görs för att bestämmelserna om sanktionsavgift vid domstolstrots i erforderliga delar skall överensstämma med de föreslagna bestämmelserna om sanktionsavgift vid ej verkställda beslut.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag leder i viss mån till att den kommunala självstyrelsen inskränks. Med hänsyn till syftet med förslagen anser utredningen dock att denna inskränkning är godtagbar.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.