



Hur länge ska man behöva vänta?

En uppföljning av rapporteringskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Du får gärna citera Inspektionen för vård och omsorgs texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Inspektionen för vård och omsorg har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Artikelnr | IVO-2014-26

Omslag | Squaredpixel Productions/iStock

Publicering | www.ivo.se, oktober 2014

Förord

Regeringen gav den 14 februari 2013 i uppdrag åt Socialstyrelsen att följa upp lagstiftningen om kommunal rapporteringsskyldighet avseende ej verkställda beslut. Uppdraget övertogs av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) då myndigheten bildades den 1 juni 2013 och tillsynsuppdraget flyttades från Socialstyrelsen till IVO.

Rapporteringsskyldigheten infördes den 1 juli 2006 i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och den 1 juli 2008 i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Syftet var att minska problemen med att människor som fått ett gynnande beslut inte får sin insats verkställd inom skälig tid. I uppdraget ingår bland annat att redovisa olika statistikuppgifter, att analysera domar om särskild avgift och att se över IVO:s arbete med ej verkställda beslut och särskild avgift. I denna rapport redovisar vi uppdraget och föreslår ett antal åtgärder som syftar till att minska väntetiderna och effektivisera arbetet.

Projektgruppen som arbetat med uppdraget på IVO har bestått av projektledare Johan Brisfjord, avdelningen för analys och utveckling, Birgitta Arnesen, avdelning sydväst, och Ida Pontén, avdelning nord. Birgit Rengren Borgersen, avdelning öst, och Thomas Larsson, avdelning mitt, har deltagit som interna experter i uppdraget. Karsten Åström och Lupita Svensson, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings universitet, har varit knutna som experter till uppdraget. Kristina Söderborg, avdelningen för analys och utveckling, har svarat för registrering och analys av domar om särskild avgift. Carl Hogstedt, avdelningen för analys och utveckling, har tagit fram statistikuppgifterna. Ulla Essén, Socialstyrelsen, har bidragit med synpunkter och har också varit Socialstyrelsens kontaktperson i uppdraget. Projektgruppen har också haft dialog med representanter från IVO:s övriga regionala avdelningar som inte varit representerade i projektgruppen. Följande personer har deltagit genom att ge synpunkter och bidra med faktaunderlag: Kerstin Sander, avdelning syd, Inga-Lill Ekvall, avdelning sydöst, Ann-Christine Pettersson, avdelning mitt, samt Mohammad Dadgaranfar, avdelning öst.

Gunilla Hult Backlund
Generaldirektör

Sammanfattning med förslag och slutsatser

Människor kan få vänta oskäligt länge på insatser som de beviljats av kommunen enligt SoL och LSS. Det kan handla om personer som beviljats ett boende genom ett beslut men där kommunen har svårt att tillhandahålla ett sådant inom skälig tid. Det kan i värsta fall dröja flera år innan den enskilde kan flytta in i bostaden. Det finns exempel på människor som fått vänta upp till fyra år på att få sin insats verkställd.

För att komma till rätta med väntetiderna fattade riksdagen beslut om att införa en skyldighet för kommuner att rapportera gynnande beslut som inte verkställts inom tre månader och även en särskild avgift som är en straffavgift som en kommun kan få betala om den dröjt oskäligt länge med att verkställa ett beslut eller en dom.

Regeringen har gett IVO i uppdrag att följa upp de införda förändringarna i SoL och LSS som rör ej verkställda beslut och gynnande domar samt särskild avgift. En central fråga är om den införda lagstiftningen har minskat väntetiderna i kommunerna. En annan är om antalet rapporterade ej verkställda beslut har ökat eller minskat. Ytterligare en fråga är vilka mönster som går att utläsa ur de domar om särskild avgift som avkunnats.

I denna rapport presenterar IVO resultaten från uppföljningen och föreslår några åtgärder som behöver vidtas för att minska väntetiderna. IVO har också i enlighet med uppdraget analyserat myndighetens arbete med ej verkställda beslut och särskild avgift och har identifierat några interna förändringar som skulle kunna genomföras för att effektivisera arbetet. IVO:s ledning överväger för närvarande vilka förändringar som ska genomföras.

Den införda lagstiftningen om rapporteringsskyldighet har lett till en större medvetenhet i kommunerna om rättighetslagstiftningen och om behovet av planering och uppföljning av beslutade insatser. Detta var också en av avsikterna med att införa rapporteringsskyldigheten. Denna medvetenhet har dock inte undanröjt svårigheterna att verkställa beslut. Det är inte färre beslut som rapporterats som ej verkställda till tillsynsmyndigheten under senare år och väntetiderna har heller inte minskat. I vår uppföljning har vi också uppmärksammat några oönskade konsekvenser av lagstiftningen som uppstått i samverkan med andra påverkansfaktorer. Vår samlade bedömning är att den införda lagstiftningen har haft en begränsad effekt. Vi bedömer att lagstiftningen inte har kunnat motverka de bakomliggande faktorer som styr kommunernas möjligheter att kunna verkställa beslut inom skälig tid.

Svårigheterna att verkställa beslut rör i huvudsak två insatsområden, boende respektive kontaktperson och kontaktfamilj. När det gäller boende handlar svårigheterna främst om brist på resurser, brister i planering och svårigheter till följd av komplicerade byggprocesser som kommunerna inte helt kan styra över själva. Människor vill idag också i högre utsträckning själva kunna välja boende vilket kan medföra längre väntetider.

När det gäller kontaktperson och kontaktfamilj handlar svårigheterna främst om att rekrytera och matcha individer. Kommunerna är beroende av insatser från

det civila samhället och det finns inget som tyder på att svårigheterna att rekrytera har minskat. Tvärtom tycks svårigheterna ha ökat som följd av bland annat ett högre tempo i samhället och en starkare individualisering vilket gör att många drar sig för att åta sig denna typ av uppdrag.

IVO:s förslag tar sin utgångspunkt i att nuvarande reglering och arbetssätt kring hanteringen av rapporteringsskyldigheten och särskild avgift inte fungerat som avsett och därför behöver förändras. IVO vill utforma ett arbetssätt där samhällets resurser utnyttjas på ett mer effektivt sätt och där IVO i större utsträckning arbetar utifrån riskbaserad tillsyn i enlighet med myndighetens uppdrag. IVO vill dock poängtera att den införda lagstiftningen och tillsynen aldrig helt kan förväntas motverka de bakomliggande faktorer som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut inom skälig tid.

IVO:s förslag i korthet:

- ⦿ Behåll rapporteringsskyldigheten till revisorer och kommunfullmäktige.
- ⦿ Ta bort rapporteringsskyldigheten till IVO till förmån för riskbaserad tillsyn.
- ⦿ Behåll den särskilda avgiften men genomför vissa förändringar.

Behåll rapportering till revisorer och kommunfullmäktige

Rapporteringskravet till revisorer och kommunfullmäktige bör finnas kvar. Skälet är att rapporteringen har fungerat som det var tänkt, både som ett sätt att öka medvetenheten om enskildas rättigheter i kommunerna och som ett viktigt underlag för kommunerna att planera och följa upp beslutade insatser. Svaren från IVO:s kommunenkät visar att många kommuner själva anser att rapporteringskravet till revisorer och kommunfullmäktige har bidragit på ett positivt sätt.

Ta bort rapportering till IVO till förmån för riskbaserad tillsyn

Vi föreslår att kommunernas rapporteringsskyldighet om ej verkställda beslut till IVO tas bort. Idag använder IVO cirka 15 miljoner kronor årligen för arbetet med ej verkställda beslut och särskild avgift och en stor del av dessa resurser läggs på den administrativa hanteringen av alla inrapporterade beslut. Förslaget innebär att IVO frigör resurser för att bedriva en mer aktiv riskbaserad tillsyn mot de kommuner som har problem att verkställa sina beslut. Att IVO ska bedriva en riskbaserad tillsyn betonades i förarbetena till bildandet av myndigheten och finns också inskrivet i myndighetens instruktion. Som grund för den riskbaserade tillsynen kan IVO bland annat begära in och ta del av den rapportering av ej verkställda beslut som sker till revisorer och kommunfullmäktige.

Behåll den särskilda avgiften med vissa förändringar

IVO bedömer att den särskilda avgiften har haft en begränsad effekt. Vi anser dock att den särskilda avgiften ska behållas som ett yttersta påtryckningsmedel precis som det är tänkt, både för ej verkställda beslut och ej verkställda gynnande domar. För att påtryckningsmedlet ska bli mer verkningsfullt föreslår vi dock några förändringar.

Ett förslag är att regeringen tar fram tydligare rekvisit för när särskild avgift ska utdömas. IVO:s analys av domar om särskild avgift visar att dessa är otydliga i flera avseenden och att de inte har bidragit tillräckligt till rättsbildningen. Domskälen är exempelvis ofta otydliga vilket innebär att det inte alltid går att utläsa hur domstolen kommit fram till sin bedömning.

Ett annat förslag är att regeringen bestämmer schablonbelopp för de avgifter som ska utdömas. Det saknas idag tydliga mönster när det gäller avgifternas storlek. För boendeinsatser är beloppen låga i förhållande till kommunernas faktiska kostnader för dessa insatser. Beträffande domar som rör kontaktperson och kontaktfamilj så är de utdömda beloppen låga i förhållande till de låga kostnaderna för att tillhandahålla insatserna. Vi bedömer därför att den särskilda avgiften har haft en marginellt avskräckande effekt, bland annat på grund av att beloppen är låga och att det inte finns någon tydlig förutsägbarhet i vilka belopp domarna utmynnar i. Schablonbeloppen bör vara knutna till de olika insatserna. På så sätt kan förutsägbarheten vad gäller avgifternas storlek bli större. Schablonbeloppen bör också sättas så högt att de får en avskräckande effekt.

Lagstiftningen har inte undanröjt problemen

Rapporteringskyldigheten och den särskilda avgiften som regeringen infört har inte kunnat motverka de bakomliggande orsaker som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut inom skälig tid. Kommunerna rapporterade totalt 34 101 ej verkställda beslut till tillsynsmyndigheten 2010–2013. Drygt 8 000 ej verkställda beslut rapporterades årligen. Av rapporteringen framgår att svårigheterna att verkställa beslut är störst när det gäller insatserna bostad för äldre¹ (SoL), bostad för vuxna² (LSS), kontaktperson (LSS), kontaktperson (SoL) samt kontaktfamilj (SoL). Av de ej verkställda besluten var 71 procent SoL-beslut och 29 procent LSS-beslut.

Oförändrade väntetider och lång väntan på LSS-insatser

Väntetiderna har inte förändrats nämnvärt under de undersökta åren 2010–2012 utan ligger på en ganska jämn nivå. Det var betydligt fler rapporterade ej verkställda beslut som avsåg boende för äldre personer enligt SoL än för vuxna personer med beslut om bostad enligt LSS. Trots det var det under 2012 fler personer som fick vänta på sin bostad enligt LSS över 18 månader (176 personer) än äldre personer som fick vänta över 18 månader på sin bostad (75 personer).

¹ Vi använder termen "bostad för äldre" i denna rapport och avser särskilt boende enligt 5 kap. 5 § SoL.

² Vi använder termen "bostad för vuxna enligt LSS" och avser bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS.

Samma förhållanden gällde kontaktperson enligt SoL och LSS. En högre andel med långa väntetider över 18 månader återfanns för kontaktperson enligt LSS jämfört med kontaktperson enligt SoL.

Större medvetenhet i kommunerna om enskildas rättigheter

Även om människor fortfarande i vissa fall får vänta oskäligt länge på sina insatser har den införda lagstiftningen åtminstone haft en positiv effekt. Rapporteringsskyldigheten har bidragit till en större medvetenhet bland ansvariga politiker om enskildas rättigheter och behovet av planering och uppföljning av beslutade insatser. Svaren i IVO:s kommunenkät visar att många kommuner själva ser att rapporteringskravet till revisorer och kommunfullmäktige har bidragit på ett positivt sätt.

Oönskade konsekvenser av lagstiftningen

Tillsynsmyndigheten³ har också uppmärksammat några oönskade konsekvenser som i viss utsträckning är kopplade till den införda lagstiftningen:

- ⊕ Synen på vad som är omedelbar verkställighet och skälig väntetid har förändrats. Genom att införa kravet att rapportera beslut som inte verkställs inom tre månader har det i kommunerna ibland kommit att uppfattas som att kommunen har tre månader på sig att verkställa beslut. Hur vanlig denna uppfattning är känner vi inte till men vi vet att den förekommer. Uppfattningen står i strid med lagstiftningen som säger att beslut gäller omedelbart och ska verkställas inom skälig tid.
- ⊕ Ärenden avslutas ibland när den enskilde tackar nej för att kommunen inte ska behöva rapportera beslutet som ej verkställt. Ibland förekommer också att ärendet avslutas utan att en ny bedömning görs och att avslagsbeslut inte fattas. Detta innebär att den enskilde inte kan få sin sak prövad.
- ⊕ Tidsbegränsade beslut fattas ibland för att kommunen inte ska riskera att ärendet blir föremål för särskild avgift. Det förekommer även att kommuner fattar beslut som är kortare än tre månader för att helt undvika rapportering.
- ⊕ Det förekommer att kommuner väntar med att fatta beslut tills det går att verkställa. Hur vanligt detta är har vi inte undersökt.
- ⊕ Det förekommer att prioriteringar görs utifrån rapporteringsskyldigheten och att enskildas önskemål inte får det utrymme som det borde. Det kan innebära att kommunen exempelvis erbjuder det boende man för tillfället har tillgång till istället för att tillmötesgå den enskildes önskemål. I vissa fall kan också prioriteringar göras som följd av rapporteringskravet då personer med större

³ Vi använder termen tillsynsmyndigheten vilket kan referera till olika tillsynsmyndigheter eftersom tillsynsansvaret legat på flera olika myndigheter de senaste åren. Fram till och med den 31 december 2009 låg tillsynsansvaret på länsstyrelserna. Mellan den 1 januari 2010 och den 31 maj 2013 låg ansvaret på Socialstyrelsen. Därefter från och med den 1 juni 2013 har IVO tillsynsansvaret.

behov trängs undan av personer som riskerar att inte få sin insats verkställd inom tre månader.

Fler ansökningar om särskild avgift gäller LSS än SoL

Av de rapporterade ej verkställda besluten rörde 29 procent LSS-beslut. Trots detta avsåg hela 57 procent (676 av 1186) av ansökningarna om särskild avgift hos förvaltningsrätten 2010–2013 LSS-beslut. Det innebär att det är en högre andel av de rapporterade LSS-besluten än SoL-besluten som leder till en ansökan om särskild avgift. Ansökningarna gäller främst bostad för vuxna enligt LSS och kontaktperson enligt LSS. Även bostad för äldre enligt SoL, kontaktperson och kontaktfamilj enligt SoL utgör problemområden sett utifrån hur många ansökningar om särskild avgift som tillsynsmyndigheten gjort de senaste åren.

Nästan 70 miljoner kronor i särskild avgift 2010–2012

Under de tre åren 2010–2012 avkunnades sammanlagt 942 domar som utmynnade i särskild avgift. Av domarna avsåg 54 procent (512 domar) LSS och 46 procent (430 domar) SoL. Till följd av dessa 942 domar betalade 146 kommuner nästan 70 miljoner kronor i särskild avgift. Det är för boendeinsatser som kommunerna betalar mest i särskild avgift. Hela 82 procent av de särskilda avgifterna avser bostad för äldre enligt SoL och bostad för vuxna enligt LSS. För insatserna kontaktperson och kontaktfamilj är kostnaderna låga, bland annat beroende på att kommunernas kostnader för att tillhandahålla dessa insatser är förhållandevis låga.

Tre domar utmynnade i det högsta beloppet en miljon kronor men den största andelen belopp låg mellan 10 000 och 30 000 kronor och rörde främst kontaktperson enligt SoL och LSS och kontaktfamilj enligt SoL.

Den särskilda avgiften har haft begränsad effekt

De allra flesta domar innehåller förhållandevis låga avgifter varför den avskräckande effekten av själva avgifterna bör vara tämligen begränsad. Avgifterna för boendeinsatserna är exempelvis betydligt lägre än de kostnader som kommunerna har för dessa insatser vilket i praktiken innebär att kommunerna ”sparar pengar” på att inte verkställa beslut. De kostnader för ersättningsinsatser som kommunen ibland har haft under väntetiden vägs i högre grad in av domstolarna jämfört med tillsynsmyndigheten i sin ansökan. Detta medför att den särskilda avgiften blir förhållandevis låg.

Domarna har inte bidragit tillräckligt till rättsbildningen

Domarna har inte haft den roll för rättsbildningen som vore önskvärt. I drygt hälften av domarna som vi har analyserat har domstolen inte tagit ställning till när det oskäligen dröjsmålet uppstått. Detta gäller såväl förvaltningsrätterna som kammarrätterna. I vissa domar har domstolen tydligt angett när det oskäligen dröjsmålet inträtt och från vilket datum den särskilda avgiften ska gälla. I andra fall har domstolen lagt hela väntetiden till grund för beräkningen av den särskilda avgiften utan att ange hur lång tid av dröjsmålet som varit oskäligt.

En annan iakttagelse är att domskälen många gånger är otydliga. Det går sällan att utläsa hur domstolen resonerat för att komma fram till sitt ställningstagande. Formuleringar som ”omständigheterna i målet”, ”med hänsyn tagen till vad som framkommit i målet” och ”avgiften skäligen kan sättas till” är exempel på denna otydlighet som innebär att varken kommunerna eller tillsynsmyndigheten kan få vägledning.

Det finns skillnader i hur avgifterna räknas ut även med beaktande av individuella hänsynstaganden. Domstolarna använder exempelvis olika startdatum för när det oskäliga dröjsmålet uppstått och räknar även ut månadsavgifterna på olika sätt. Kammarrätterna har i många domar gjort en samlad bedömning och kommit fram till ett avrundat belopp utan att redogöra för hur man kommit fram till just det beloppet.

Den särskilda avgiften sänks ofta

I de 102 förvaltningsrättsdomarna som vi undersökt har tillsynsmyndigheten totalt yrkat på ungefär 12,3 miljoner kronor i de domar där det gått att utläsa beloppets storlek. Förvaltningsrätterna har i samma domar utdömt avgifter till en total summa av 4,7 miljoner kronor. Det innebär att förvaltningsrätterna gjorde en sänkning av avgiften med 62 procent i förhållande till tillsynsmyndighetens yrkande.

Något som starkt påverkar hur mycket förvaltningsrätterna sänker avgiften är om kommunen erbjudit en ersättningsinsats eller inte. Men det har inte alltid haft någon betydelse om den enskilde har accepterat eller nyttjat den alternativa insatsen. Skillnaden är att avgiften utan ersättningsinsats i genomsnitt har sänkts med 21 procent medan avgiften när ersättningsinsats funnits sänkts med 46 procent.

Enklare byggprocesser och begränsat antal erbjudanden

Ungefär hälften av kommunerna uppger i IVO:s kommunenkät att den införda lagstiftningen i hög utsträckning eller delvis bidragit till att fler beslut verkställs inom skälig tid i kommunen. Den andra hälften kommuner bedömer att den inte bidragit särskilt mycket eller att den inte bidragit alls till detta.

Många kommuner är kritiska till rapporteringskravet och den särskilda avgiften och menar att systemet medför onödig administration.

Kommunernas egna förslag på att minska problemen med väntetider handlar främst om mer resurser för att bygga bostäder, förenklade byggprocesser och begränsningar i den enskildes möjligheter att tacka nej till erbjudande om insats. När det gäller svårigheterna att verkställa beslut om kontaktperson och kontaktfamilj anser många att det är en svårighet att kommunerna är helt i händerna på det civila samhället. Kommunerna har dock inte kunnat ge några konkreta förslag på hur man ska kunna komma tillrätta med svårigheterna att verkställa dessa insatser.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning med förslag och slutsatser	4
Behåll rapportering till revisorer och kommunfullmäktige	5
Ta bort rapportering till IVO till förmån för riskbaserad tillsyn	5
Behåll den särskilda avgiften med vissa förändringar	6
Lagstiftningen har inte undanröjt problemen	6
Oförändrade väntetider och lång väntan på LSS-insatser	6
Större medvetenhet i kommunerna om enskildas rättigheter	7
Önskade konsekvenser av lagstiftningen	7
Fler ansökningar om särskild avgift gäller LSS än SoL	8
Nästan 70 miljoner kronor i särskild avgift 2010–2012	8
Den särskilda avgiften har haft begränsad effekt	8
Domarna har inte bidragit tillräckligt till rättsbildningen.....	8
Den särskilda avgiften sänks ofta.....	9
Enklare byggprocesser och begränsat antal erbjudanden.....	9
Analys med förslag för att korta väntetiderna	12
Behåll rapportering till revisorer och kommunfullmäktige	14
Ta bort rapportering till IVO till förmån för riskbaserad tillsyn	14
Behåll den särskilda avgiften med vissa förändringar	15
Resultat från uppföljningen.....	16
Väntetider fortfarande ett problem	18
Drygt 8 000 ej verkställda beslut rapporteras årligen	19
Få ej verkställda beslut jämfört med personer med insatser	20
Oförändrade väntetider.....	21
Minskade problem med ej verkställda gynnande domar.....	24
Särskild avgift har sannolikt begränsad effekt	25
Antalet ansökningar har sjunkit men ligger på en jämn nivå.....	27
Närmare tusen domar med särskild avgift 2010–2012	29
Domarna har i begränsad grad bidragit till rättsbildningen	33
Åtta av tio domar utmynnar i särskild avgift	34
Olikheter i hur domstolarna räknar ut avgifterna.....	35
Kostnader för ersättningsinsatser sänker särskild avgift.....	36

Det framgår inte alltid när det oskäliga dröjsmålet uppstått	36
Rättsprocessen pågår utan den enskildes kännedom	37
Resultat från kommunenkät och tillsyn	38
Bättre koll på beslut och verkställighet	39
Önskade konsekvenser av lagstiftningen	40
Knappt hälften har skriftliga rutiner	42
Knappt hälften tror att lagstiftningen lett till kortare väntetider	42
Många är negativa till rapporteringskravet.....	44
Enklare byggprocesser och begränsat antal erbjudanden.....	45
IVO:s arbete kan effektiviseras	47
IVO:s handläggning av ej verkställda beslut.....	47
Färre ej verkställda gynnande domar	48
Kommunernas syn på rapporteringen till IVO.....	49
Effektiviseringar av IVO:s arbete	49
Referenser	51
Bilaga 1. Metod.....	53
Bilaga 2. Väntetider 2010–2012.....	57
Bilaga 3. Rapporterade ej verkställda beslut 2010–2013... 	63
Bilaga 4. Kartläggning av domar.....	64
Förvaltningsrättsdomar.....	64
Kammarrättsdomar.....	72
Domar från Högsta förvaltningsdomstolen	77

Analys med förslag för att korta väntetiderna

Regeringen uppmärksammade redan före år 2000 att kommuner och landsting ibland inte verkställde gynnande domar som ger den enskilde rätt till insatser. Den 1 juli 2002 ändrades därför SoL och LSS så att den kommun som inte inom skälig tid verkställer en gynnande dom ska dömas till att betala en sanktionsavgift.

Det visade sig senare att kommunernas underlåtenhet att verkställa sina egna gynnande beslut var ett betydligt större problem än att domar inte verkställdes. Enskilda som fått ett gynnande beslut fick ibland vänta oskäligt länge på att få tillgång till sin insats och detta ansågs inte vara acceptabelt eftersom beslut enligt lagen gäller omedelbart.

Riksdagen fattade därför beslut om att införa lagändringar i SoL från och med den 1 juli 2006 och i LSS från och med den 1 juli 2008, om kommunal rapporteringsskyldighet till kommunens revisorer, kommunfullmäktige och tillsynsmyndighet avseende gynnande beslut som ej verkställts inom tre månader. Rapporteringsskyldigheten gäller även beslut där verkställigheten har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader. Regeringen införde också en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ansöka om särskild avgift hos förvaltningsrätten då en kommun inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt SoL eller insats enligt LSS i enlighet med ett beslut eller en dom. Tanken var att den särskilda avgiften skulle utgöra ett yttersta påtryckningsmedel på kommunerna för att komma tillrätta med problemet att beslut inte verkställs inom skälig tid.

IVO har fått i uppdrag av regeringen att följa upp lagändringarna. Regeringen vill bland annat få en sammanställning av uppgifter om ej verkställda beslut och gynnande domar. Vidare vill regeringen få uppgifter om antalet ansökningar hos förvaltningsrätterna om särskild avgift. Regeringen vill också få en sammanställning av antalet domar där särskild avgift dömts ut 2010–2012 och uppgifter om de utdömda beloppens storlek för olika insatser. Den praxis och de mönster som man kan se att domstolarna följer när de utdömer en särskild avgift ska också ingå i uppföljningen. I uppdraget ingår även att se över IVO:s eget arbete med ej verkställda beslut och gynnande domar samt särskild avgift.

Som underlag för uppföljningen har vi använt följande källor och material:

- ⊕ Iakttagelser och resultat från tillsynen 2010–2013.
- ⊕ En enkät om rapporteringsskyldighet och särskild avgift som vi skickade till kommunerna i oktober 2013.
- ⊕ Fokusgrupp med fyra kommuner från Västra Götaland i november 2013 om rapporteringsskyldigheten och särskild avgift.
- ⊕ Sammanställning av statistikuppgifter över ej verkställda beslut och gynnande domar samt särskild avgift 2010–2013.

- ⊗ Analys av 79 kammarrättsdomar, 102 förvaltningsrättsdomar och 2 domar från Högsta förvaltningsdomstolen⁴ som meddelats 2010–2012 och som avser särskild avgift enligt SoL och LSS.
- ⊗ Analys av IVO:s arbete med ej verkställda beslut och domar samt särskild avgift.

I bilaga 1 finns en utförligare metodbeskrivning.

Den införda lagstiftningen om rapporteringsskyldighet och särskild avgift har lett till en större medvetenhet i kommunerna om rättighetslagstiftningen och om behovet av planering och uppföljning av beslutade insatser. Lagstiftningen har emellertid inte lett till minskade väntetider. Vi har också uppmärksammat ett antal oönskade konsekvenser av lagstiftningen som uppstått i samverkan med andra påverkansfaktorer. Vår samlade bedömning är att den införda lagstiftningen inte har kunnat motverka de bakomliggande faktorer som styr möjligheterna för kommunerna att verkställa beslut.

Svårigheterna att verkställa beslut rör i huvudsak två områden, boende respektive kontaktperson och kontaktfamilj. När det gäller boende handlar svårigheterna dels om brist på resurser och brister i planering, dels om komplicerade byggprocesser som kommunerna inte helt kan styra över själva. Människor vill idag också i högre utsträckning själva kunna välja vilket boende de vill flytta till, vilket kan medföra längre väntetider.

När det gäller kontaktperson och kontaktfamilj handlar svårigheterna främst om att rekrytera och matcha individer. Kommunerna är beroende av insatser från det civila samhället och det finns inget som tyder på att svårigheterna att rekrytera har minskat. Tvärtom tycks svårigheterna ha ökat som följd av bland annat ett högre tempo i samhället och en starkare individualisering vilket gör att många drar sig för att åta sig denna typ av uppdrag.

IVO bedömer att den införda lagstiftningen och tillsynen aldrig helt kan motverka dessa bakomliggande faktorer som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut. Frågan är vad som behöver göras för att ge kommunerna bättre förutsättningar att verkställa sina beslut. IVO har inget svar på den frågan utan inriktar förslagen på att försöka hitta ett mer ändamålsenligt sätt att påverka kommunerna utifrån de förutsättningar som råder idag.

IVO:s förslag tar sin utgångspunkt i att nuvarande reglering och arbetssätt inte fungerat optimalt utan behöver förändras. IVO vill utforma ett arbetssätt där samhällets resurser utnyttjas på ett mer effektivt sätt och där IVO arbetar utifrån riskbaserad tillsyn i enlighet med myndighetens instruktion.

⁴ Den ena domen kom 2010 från Regeringsrätten, RÅ 2010 ref. 81. Den andra domen kom 2011 från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 1314-11. När vi i fortsättningsvis refererar till de två domarna från Högsta förvaltningsdomstolen så är egentligen en av domarna från Regeringsrätten. Regeringsrätten ändrade namn till Högsta förvaltningsdomstolen den 1 januari 2011.

IVO:s förslag innebär i korthet:

- ⊕ Behåll rapporteringsskyldigheten till revisorer och kommunfullmäktige.
- ⊕ Ta bort rapporteringsskyldigheten till IVO till förmån för riskbaserad tillsyn.
- ⊕ Behåll den särskilda avgiften men genomför vissa förändringar.

Behåll rapportering till revisorer och kommunfullmäktige

Rapporteringskravet till revisorer och kommunfullmäktige bör finnas kvar. Den främsta anledningen är att rapporteringen har fungerat som det var tänkt, både som ett sätt att öka medvetenheten om enskildas rättigheter i kommunerna och som ett underlag för kommunerna att planera och följa upp sina beslutade insatser.

Vi anser att rapporteringskravet ska vara kvar dels för att ledning, styrning och uppföljning ska fortsätta att utvecklas i kommunerna, dels för att IVO ska kunna ta del av denna rapportering som underlag för sin tillsyn och för ansökan om särskild avgift. Det finns redan ett krav på kommunen att ha ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och att inom ramen för detta samla in underlag för uppföljning och egenkontroll.⁵ I denna mening finns redan ett uppdrag till kommunen att ta fram underlag för planering och uppföljning men vi anser att det ändå kan vara lämpligt att ha ett tydligt krav på rapportering av ej verkställda beslut.

Ta bort rapportering till IVO till förmån för riskbaserad tillsyn

Vi föreslår att kommunernas rapporteringsskyldighet om ej verkställda beslut till IVO tas bort. Idag använder IVO cirka 15 miljoner kronor årligen för arbetet med ej verkställda beslut och särskild avgift och en stor del av dessa resurser läggs på den administrativa hanteringen av alla inrapporterade beslut. Tanken med förslaget är att IVO ska frigöra resurser för att bedriva riskbaserad tillsyn mot de kommuner som har svårt att verkställa sina beslut. Istället för att lägga resurser på varje beslut läggs resurserna på att agera mot de kommuner som har problem att verkställa sina beslut. IVO kan också i tillsynen identifiera kommuner som har utarbetat bra metoder för att verkställa olika typer av beslut och kan lyfta upp dessa som goda exempel.

IVO kan som grund för tillsynen begära in och ta del av den rapportering av ej verkställda beslut som sker till revisorer och kommunfullmäktige. Andra underlag för tillsynen, och uppgiften att ansöka om särskild avgift, är att systematiskt fånga in iakttagelser från annan tillsyn som IVO gör i kommunerna, liksom att fånga in klagomål på väntetider som kommer från enskilda. Klagomål på väntetider är dock inte så vanligt förekommande idag. Med dessa informationskällor som grund kan IVO bedriva en riskbaserad och effektiv tillsyn för att påverka de kommuner som har svårigheter att verkställa sina beslut.

⁵ Socialstyrelsen, 2011. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

IVO:s uppdrag att bedriva riskbaserad tillsyn

I förarbetena inför bildandet av IVO betonades vikten av att den nya myndigheten i större utsträckning än tidigare tillsynsmyndighet skulle planera sin tillsyn utifrån en egen riskanalys. Detta finns också fastslaget i myndighetens instruktion. IVO delar regeringens bedömning och anser att en riskanalys som grund för prioritering av insatser och tillsynsobjekt är ett nödvändigt verktyg för att tillsynen ska kunna bedrivas på ett effektivt och strategiskt sätt.

IVO har sedan myndighetens bildande arbetat aktivt med ett förändringsarbete. En mer träffsäker och riskbaserad tillsyn utgör ett av de prioriterade målen i denna satsning. Myndighetens egeninitierade tillsyn ska inriktas mot verksamheter som utifrån detta perspektiv är mest angelägna att granska. På så sätt ska tillsynens resurser användas så effektivt som möjligt och ska bidra till en bättre och säkrare vård och omsorg.

I nuläget finns dock ett mycket begränsat utrymme för det riskbaserade arbetssätt som regeringen efterfrågat. Orsaken är att merparten av tillsynens resurser är intecknade i författningsreglerade krav rörande enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården samt frekvenstillsyn av boende för barn och unga, utan möjlighet till prioritering. Även när det gäller ej verkställda beslut och särskild avgift finns inom dagens system som det är utformat ett arbetssätt som låser fast resurser så att tillsynen inte kan bedrivas i enlighet med den riskbaserade modellen.

Det nya riskbaserade arbetssättet skulle innebära att IVO väljer ut ett antal kommuner att granska. Kommunerna väljs ut genom att IVO begär in kvartalsrapporteringarna och utifrån dessa identifierar vilka kommuner som har störst svårigheter att verkställa beslut. Dessa uppgifter vägs sedan samman med eventuella klagomål som inkommit till IVO och med den kunskap som IVO har fått genom tillsynen de senaste åren. IVO kan också välja ut kommuner som inte rapporterat några ej verkställda beslut alls för att exempelvis se hur de handlägger ansökningar, hanterar eventuella väntetider och planerar sin verksamhet. När kommunerna för tillsyn är valda genomför IVO antingen en särskild verksamhetstillsyn i respektive kommun eller integrerar tillsynen i en bredare granskning av kommunen. Verksamhetstillsynerna utmynnar dels i beslut med eventuella krav på åtgärder, dels i eventuella ansökningar om särskild avgift.

Behåll den särskilda avgiften med vissa förändringar

IVO gör bedömningen att den särskilda avgiften har haft en begränsad effekt. Vi anser dock att den särskilda avgiften ska behållas som ett yttersta påtryckningsmedel precis som det är tänkt, både för ej verkställda beslut och ej verkställda gynnande domar. För att påtryckningsmedlet ska bli mer verkningsfullt föreslår vi några förändringar.

Ett förslag är att regeringen tar fram tydligare rekvisit för när särskild avgift ska utdömas. Domarna är otydliga i flera avseenden och har inte tillräckligt bidragit till rättsbildningen. Domskalet är exempelvis ibland otydliga vilket innebär att det inte går att utläsa hur domstolen kommit fram till sin bedömning.

Ett annat förslag är att regeringen bestämmer schablonbelopp för de avgifter som ska utdömas. Det saknas tydliga mönster i avgifternas storlek. När det gäller boendeinsatser så är beloppen låga i förhållande till kommunernas faktiska

kostnader för dessa insatser. Beträffande domar som rör kontaktperson och kontaktfamilj så är de utdömda beloppen låga på grund av låga kostnader att tillhandahålla insatserna. Vi bedömer därför att den särskilda avgiften har haft en marginellt avskräckande effekt, bland annat på grund av att beloppen är låga och att det inte finns någon tydlig förutsägbarhet i vilka belopp domarna utmynnar i. Schablonbeloppen bör vara knutna till de olika insatserna. På så sätt kan förutsägbarheten vad gäller avgifternas storlek bli större. Schablonbeloppen bör också sättas så högt att de får en avskräckande effekt.

Resultat från uppföljningen

Det viktigaste som framkommit i IVO:s uppföljning är:

- ⊕ Rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften har inte kunnat motverka de bakomliggande orsaker som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut.
- ⊕ Drygt 8 000 ej verkställda beslut rapporterades till IVO 2010–2013. De vanligaste besluten som rapporterades var bostad för äldre (SoL), bostad för vuxna (LSS), kontaktperson (LSS), kontaktperson (SoL) samt kontaktfamilj (SoL). Av de rapporterade ej verkställda besluten rörde 71 procent beslut enligt SoL och 29 procent beslut enligt LSS.
- ⊕ Väntetiderna har inte förändrats under 2010–2012.
- ⊕ Det är vanligare med längre väntetider till LSS-insatser.
- ⊕ Tillsynsmyndigheten har gjort fler ansökningar om särskild avgift som rör LSS än SoL 2010–2013.
- ⊕ Rapporteringsskyldigheten har skapat en större medvetenhet i kommunerna om rättighetslagstiftningen och behovet av planering och uppföljning av insatser.
- ⊕ Oönskade konsekvenser har iakttagits som är kopplade till den införda lagstiftningen.
- ⊕ Den särskilda avgiften har sannolikt haft en begränsad effekt. Många domar innehåller låga avgifter i förhållande till kommunernas kostnader för insatserna. Det betyder i praktiken att kommunen ”sparar pengar” på att inte verkställa insatser.
- ⊕ Under 2010–2012 avkunnades sammanlagt 942 domar som utmynnade i särskild avgift. Domarna avsåg i 512 fall LSS (54 procent) och i 430 fall SoL (46 procent).
- ⊕ De 942 domarna år 2010–2012 innebar att 146 kommuner fick betala nästan 70 miljoner kronor i särskild avgift.
- ⊕ Det är för boendeinsatser för vuxna som kommunerna betalar mest i särskild avgift. För insatserna kontaktperson och kontaktfamilj är de särskilda avgifterna låga, bland annat beroende på att kostnaderna för kommunerna att tillhandahålla dessa insatser är låga.

- ④ Domarna om särskild avgift har inte tillräckligt bidragit till rättsbildningen. Domskälen är exempelvis många gånger otydliga och utmynnar i formuleringar som ”avgiften skäligen kan sättas till”. I vissa domar har domstolen tydligt angett när det oskäligen dröjsmålet uppstått och från vilket datum den särskilda avgiften ska gälla. I andra domar har domstolen lagt hela väntetiden till grund för beräkningen av den särskilda avgiften utan att ange hur lång tid av dröjsmålet som var oskäligt.
- ④ Förvaltningsrätterna sänker ofta avgifterna som tillsynsmyndigheten har yrkat på.
- ④ Ungefär hälften av kommunerna uppger att den införda lagstiftningen i hög utsträckning eller delvis bidragit till att fler beslut verkställs inom skälig tid i kommunen. Den andra hälften kommuner bedömer att den inte bidragit särskilt mycket eller att den inte bidragit alls.
- ④ Problemen med ej verkställda gynnande domar har minskat avsevärt.

Väntetider fortfarande ett problem

Människor får i vissa fall vänta oskäligt länge på att få sina insatser verkställda. Vi har tittat på några frågeställningar kring detta. Hur många ej verkställda beslut har rapporterats till tillsynsmyndigheten de senaste åren? Vilka insatser är vanligast att kommunerna rapporterar som ej verkställda? Hur långa är väntetiderna?

Vår uppföljning visar att:

- ⊗ Rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften har inte kunnat motverka de bakomliggande orsaker som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut. Kommunerna har rapporterat totalt 34 101 ej verkställda beslut under åren 2010–2013 till tillsynsmyndigheten. Drygt 8 000 ej verkställda beslut rapporterades varje år.
- ⊗ De vanligaste besluten som rapporterades var bostad för äldre (SoL), bostad för vuxna (LSS), kontaktperson (LSS), kontaktperson (SoL) samt kontaktfamilj (SoL).
- ⊗ De rapporterade ej verkställda besluten rörde i 71 procent av fallen beslut enligt SoL och i 29 procent av fallen beslut enligt LSS.
- ⊗ Väntetiderna har inte förändrats under 2010–2012. Mindre skillnader mellan åren förekommer men de är mycket små. Det var betydligt fler äldre personer som fick vänta över tre månader på att få sin insats verkställd än vuxna personer i behov av bostad enligt LSS. Trots det var det fler personer som fick vänta över 18 månader på sin bostad enligt LSS än äldre personer som fick vänta på sin bostad. Samma förhållanden gällde kontaktperson enligt SoL och LSS. En högre andel med långa väntetider över 18 månader återfanns för kontaktperson enligt LSS jämfört med kontaktperson enligt SoL.
- ⊗ Problemen med ej verkställda gynnande domar har minskat avsevärt.

Lagstiftningen kring rapporteringsskyldigheten

Sedan den 1 juli 2006 har socialnämnderna enligt 16 kap. 6 f–g §§ SoL en skyldighet att till tillsynsmyndigheten och till kommunens revisorer rapportera beslut som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringsskyldigheten gäller även beslut där verkställigheten har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet alternativt för avbrottet, vilken typ av bistånd det gäller samt skälen för dröjsmålet. Rapporteringen ska göras en gång per kvartal. När besluten har verkställts ska kommunen också göra en anmälan om detta. Motsvarande rapporteringsskyldighet infördes i 28 f–g §§ LSS från och med 1 juli 2008. När rapporteringsskyldigheten infördes, år 2006 respektive år 2008, rapporterades uppgifterna till länsstyrelsen. Mellan den 1 januari 2010 och den 31 maj 2013 rapporterades uppgifterna till Socialstyrelsen och därefter sker rapporteringen till IVO.

Socialnämnden har även skyldighet att enligt 16 kap. 6 h § SoL och 28 h § LSS kvartalsvis lämna en statistikrapport till fullmäktige över nämndens gynnande beslut.

Drygt 8 000 ej verkställda beslut rapporteras årligen

Kommunerna rapporterade totalt 34 101 ej verkställda beslut till tillsynsmyndigheten 2010–2013. Drygt 8 000 ej verkställda beslut rapporterades per år. Åren 2010–2013 var det sammanlagt ett 30-tal kommuner som varje år inte rapporterade några ej verkställda beslut alls och det rörde sig enbart om mindre kommuner.

Det är många fler SoL-beslut än LSS-beslut som rapporterats som ej verkställda. SoL-besluten svarade för 71 procent och LSS-besluten för 29 procent av besluten. I tabell 1 framgår hur många ej verkställda beslut som rapporterats, fördelat på SoL och LSS.

Tabell 1. Antal ej verkställda beslut som rapporterades till tillsynsmyndigheten fördelat på SoL och LSS, 2010–2013.

Lagrum	2010	2011	2012	2013	Totalt
LSS	2 481	2 538	2 359	2 568	9 946
SoL	6 248	6 331	5 708	5 868	24 155
Totalt	8 729	8 869	8 067	8 436	34 101

Källa: IVO. För en beskrivning av hur IVO tagit fram statistiken, se metodbilaga 1.

Bostad för vuxna och kontaktperson vanligaste rapporterade insatserna

Den vanligaste insatsen som rapporterades var bostad för äldre enligt SoL. År 2012 stod denna insats för hela 46 procent av de rapporterade ej verkställda besluten. Den näst vanligaste insatsen var bostad för vuxna enligt LSS som svarade för elva

procent, tätt följt av kontaktperson enligt LSS som stod för tio procent av de ej verkställda besluten. Kontaktperson enligt SoL uppgick till sju procent av besluten och kontaktfamilj enligt SoL svarade för sex procent.

Den procentuella fördelningen av vilka insatser de vanligaste rapporterade ej verkställda besluten rört har varit i stort sett densamma under åren 2010–2013, se bilaga 3 där uppgifter om de fyra åren finns samlade. Samma insatser som var vanligast 2010–2013 var också vanligast 2008.⁶ De största svårigheterna med att verkställa beslut har således handlat om samma insatser sedan rapporteringsskyldigheten infördes.

Tabell 2. Andel och antal av de vanligaste insatserna som rapporterades som ej verkställda, 2012.

Insats	Andel (%)	Antal
Bostad för äldre (SoL)	46 %	3 717
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	11 %	856
Kontaktperson 9 § 4 LSS	10 %	771
Kontaktperson SoL	7 %	570
Kontaktfamilj SoL	6 %	469
Daglig verksamhet 9 § 10 LSS	4 %	292
Dagverksamhet SoL	2 %	185
Korttidsvistelse 9 § 6 LSS	2 %	173
Ledsagarservice 9 § 3 LSS	2 %	151
Öppenvårdsverksamhet SoL	2 %	136
Övriga insatser (SoL och LSS)	8 %	747
Totalt	100	8 067

Källa: IVO.

Få ej verkställda beslut jämfört med personer med insatser

För att få perspektiv på hur stort problemet med ej verkställda beslut är skulle det vara fördelaktigt att se storleksförhållandena mellan det totala antalet ej verkställda beslut som rapporteras under ett år och det totala antalet gynnande beslut som fattas i kommunerna under samma år enligt SoL och LSS. Uppgifter om antalet gynnande beslut under ett år i Sverige finns emellertid inte att tillgå på ett enkelt sätt. Det som däremot finns är antalet personer som vid en viss tidpunkt har olika biståndsinsatser. Att jämföra antalet personer som har beslut om en viss insats vid en viss tidpunkt med antalet rapporterade ej verkställda beslut som rapporterats under hela året är ingen optimal jämförelse. Att en person har en insats vid en viss tidpunkt betyder inte att beslutet om insatsen fattats av kommunen just det året. Beslutet har i många fall fattats under tidigare år. Att jämföra hur många personer

⁶ Se Länsstyrelserna, 2009. Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS - 2008, s. 13–15.

som har insats vid en viss tidpunkt med antalet rapporterade ej verkställda beslut under hela året ger dock en viss bild av relationen.

Om vi med denna begränsning ändå gör jämförelsen så kan vi se att det är förhållandevis få beslut som rapporteras som ej verkställda inom tre månader jämfört med det totala antalet personer som har insatser enligt SoL och LSS. Den 1 oktober 2012 var det exempelvis 86 781 personer som hade insatsen bostad för äldre.⁷ Antalet rapporterade ej verkställda beslut under hela 2012 för samma biståndsinsats var 3 717. På motsvarande sätt var det den 1 oktober 2012 totalt 24 369 personer som hade boende för vuxna enligt LSS. Antalet rapporterade ej verkställda beslut för samma insats under hela 2012 var 856. Vidare var det totalt 19 575 personer som hade insatsen kontaktperson enligt LSS den 1 oktober samma år och de ej verkställda besluten som rapporterades under hela 2012 var 771.⁸ Andelen rapporterade ej verkställda beslut i förhållande till antalet personer som den 1 oktober 2012 hade en insats låg på mellan 3,5 och 4,3 procent. Uppgifterna framgår av tabell 3.

Tabell 3. Antal personer som hade insatser i Sverige 1 oktober 2012 och antal rapporterade ej verkställda beslut under hela 2012 samt andel i procent.

Insats	Personer med insatser	Rapporterade ej verkställda beslut	Andel (%)
Bostad för äldre SoL	86 781	3 717	4,3 %
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	24 369	856	3,5 %
Kontaktperson 9 § 4 LSS	19 575	771	3,9 %

Källor: Socialstyrelsen och IVO.

Oförändrade väntetider

När IVO fått in uppgiften från kommunen om när ett beslut är verkställt är det möjligt att se hur lång väntetiden blev från beslut till verkställighet. Vi har sammanställt uppgifter om väntetidernas längd.

Uttrycket väntetid används här något oegentligt eftersom väntetid på beslutad insats inte är förenligt med kravet på omedelbar verkställighet enligt SoL och LSS. Väntetid är dock en bra benämning på vad det i praktiken handlar om, att personer får vänta på att få tillgång till sina beslutade insatser. Vi redovisar uppgifter på väntetiderna för år 2012. I bilaga 2 finns uppgifter om väntetider för 2010–2012 i sin helhet.

Vi ser inga egentliga skillnader i väntetiderna om vi jämför de tre åren utan väntetiderna ligger på samma nivå. Det förekommer skillnader mellan åren men dessa är marginella. Redovisningen av väntetiderna för år 2012 (tabell 4 och 5) ger därför en bra bild av hur väntetiderna sett ut de senaste åren.

⁷ Socialstyrelsen, 2013. Äldre – vård och omsorg den 1 oktober 2012. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen, s. 38.

⁸ Socialstyrelsen, 2013. Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2012, s. 52.

Statistikuppgifterna inbegriper personer som tackat nej

I statistikuppgifterna som vi redovisar om antalet ej verkställda beslut och om väntetidernas längd ingår personer som tackat nej till ett erbjudande om insats. Det kan handla om att det boende som erbjuds ligger i fel del av kommunen, att standarden är otillräcklig eller att man inte känner sig mogen att flytta vid den tidpunkt erbjudandet kommer. Det kan också handla om att den kontaktperson som utsetts inte passar den som ska ha insatsen. Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport ”Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2001”, s. 17, var orsaken i ungefär en femtedel av fallen som avsåg beslut om särskilt boende enligt SoL som inte verkställdes, att den enskilde tackat nej till erbjudandet. För personer som erbjöds insatser enligt LSS tackade var tionde person nej till den erbjudna insatsen, som oftast gällde kontaktperson, bostad för vuxna, korttidsvistelse eller ledsagarservice.

När den enskilde tackar nej kan det bero på att kommunen inte gjort tillräcklig för att tillgodose den enskildes behov och önskemål. Det kan handla om att den enskilde fått ett oskäligt erbjudande. Den kan också bero på att den enskilde ångrat sig eller hellre vill invänta en insats, till exempel en viss bostad, som kan verkställas vid ett senare tillfälle. Den enskilde och kommunen kan vara överens om att detta är en bra lösning. I de fall den enskilde tackat nej och kommunens agerande inte kan ifrågasättas agerar inte heller IVO med ansökan om särskild avgift. Däremot finns dessa rapporterade ej verkställda beslut med i statistiken eftersom de per definition är beslut som inte verkställts inom tre månader. I den statistik som vi redovisar här om väntetider, liksom i statistiken över antalet rapporterade ej verkställda beslut, finns således beslut där den enskilde är överens med kommunen om att vänta på sin insats.

I statistiken över väntetidernas längd har vi bland annat valt att ange antal personer som väntat mer än 18 månader, det vill säga mer än ett och ett halvt år. I denna kategori finns exempel på personer som fått vänta så länge som fyra år på sin insats.⁹

Lång väntan till bostad för vuxna enligt LSS vanligare än till bostad för äldre enligt SoL

År 2012 var det totalt 3 612 personer som fick vänta över tre månader på sin bostad för äldre enligt SoL. Samma år fick 820 personer vänta över tre månader på sin bostad för vuxna enligt LSS. Det var således betydligt fler äldre personer som fick vänta över tre månader på att få sin boendeinsats verkställd än vuxna personer i behov av bostad enligt LSS. Trots det var det fler personer (176) som fick vänta på sin bostad enligt LSS över 18 månader än äldre personer (75) som fick vänta på sin bostad över 18 månader. Samma förhållanden gällde kontaktperson enligt SoL och LSS. En högre andel med långa väntetider över 18 månader återfanns för kontaktperson enligt LSS jämfört med kontaktperson enligt SoL. Se tabell 4 och 5.

⁹ Socialstyrelsen, 2013. Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin – delrapport 2, s. 21.

Väntetider till insatser enligt SoL

År 2012 var det 4 690 personer som fick sina beslut verkställda efter att ha väntat minst tre månader. Av dessa var det 1 885 personer som hade fått vänta mellan fyra och sex månader på sin bostad. Totalt 77 personer hade fått vänta mer än 18 månader på insatsen. Samma år var det 250 personer som hade fått vänta mellan fyra och sex månader på insatsen kontaktperson och 18 personer hade fått vänta mer än 18 månader på samma insats.

Tabell 4. Antal personer och deras väntetider i månader för de tre vanligaste rapporterade bostadstyperna enligt SoL, 2012.

Insats	Minst 3 mån	4–6 mån	7–9 mån	10–12 mån	13–17 mån	18+ mån	Totalt
Bostad för äldre och personer med funktionsnedsättning*	761	1 885	620	239	142	77	3724
Kontaktperson	78	250	104	51	34	18	535
Kontaktfamilj	54	191	94	46	28	18	431
Totalt	893	2326	818	336	204	113	4690

Källa: IVO.

*Bostad för äldre respektive personer med funktionshinder enligt 5 kap. 5 respektive 7 §§ SoL. 97 procent rörde bostad för äldre och 3 procent bostad för personer med funktionshinder.

Väntetider till insatser enligt LSS

År 2012 var det 1 607 personer som fick sina beslut verkställda efter att ha väntat minst tre månader. Av dessa var det 186 personer som hade fått vänta mellan fyra och sex månader på sin bostad för vuxna. Totalt 176 personer hade fått vänta mer än 18 månader på insatsen. Samma år var det 344 personer som hade fått vänta mellan fyra och sex månader på insatsen kontaktperson och 53 personer som hade fått vänta mer än 18 månader på samma insats.

Tabell 5. Antal personer och deras väntetider i månader för de två vanligaste rapporterade insatserna enligt LSS, 2012.

Insats	Minst 3 mån	4–6 mån	7–9 mån	10–12 mån	13–17 mån	18+ mån	Totalt
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	30	186	184	118	126	176	820
Kontaktperson 9 § 4 LSS	83	344	183	79	45	53	787
Totalt	113	530	367	197	171	229	1607

Källa: IVO.

Minskade problem med ej verkställda gynnande domar

Den 1 juli 2002 ändrades SoL och LSS så att en kommun som inte inom skälig tid verkställer en gynnande dom kan få betala en sanktionsavgift. Lagändringen kom som en åtgärd för att motverka domstolstrots och för att se till att rättighetslagstiftningen efterlevs.

Tillsynsmyndigheten gjorde endast tre ansökningar om särskild avgift utifrån ej verkställda domar 2010–2013. Tidigare har antalet ansökningar varit betydligt fler, vilket i sin tur beror på att antalet gynnande domar har varit fler. En viktig anledning till det högre antalet domar var att många kommuner tidigare avslog enskilda personers ansökan med hänvisning till resursbrist. Den enskilde gavs då möjlighet att överklaga beslutet, vilket i sin tur ledde till en för den enskilde gynnande dom. Regeringen har dock slagit fast (se till exempel prop. 2005/06:115 *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 129) att det inte är förenligt med gällande lagstiftning att avslå en ansökan när det finns förutsättningar för att meddela ett positivt beslut, med hänvisning till att ett gynnande beslut inte kan verkställas inom skälig tid. Det är IVO:s uppfattning att detta har lett till att kommunerna nu fattar gynnande beslut när det finns ett bedömt behov oavsett om verkställighet kan ske eller inte. Vidare bedömer IVO att det är få av de gynnande domarna som idag inte verkställs inom skälig tid.

Särskild avgift har sannolikt begränsad effekt

Riksdagen beslutade om att införa en särskild avgift som ett yttersta påtryckningsmedel mot kommunerna för att motverka att människor inte får tillgång till sina beslutade insatser inom skälig tid. Vi har undersökt några frågeställningar kring detta. Vilken effekt har den särskilda avgiften haft? Vilka mönster kan man se i domarna om särskild avgift? Hur höga är avgifterna som utdömts?

Vår uppföljning när det gäller särskild avgift visar att:

- ⊕ Trots att 71 procent av de rapporterade ej verkställda besluten är SoL-beslut och 29 procent är LSS-beslut så har tillsynsmyndigheten gjort fler ansökningar om särskild avgift som rör LSS än SoL 2010–2013. Tillsynsmyndigheten gjorde totalt 1186 anökningar under de fyra åren varav 676 ansökningar avsåg LSS och 510 avsåg SoL. Det innebär att det är en högre andel av LSS-besluten än SoL-besluten som har rapporterats som ej verkställda som har lett till en ansökan om särskild avgift av tillsynsmyndigheten.
- ⊕ Under åren 2010–2012 avkunnades sammanlagt 942 domar som utmynnade i särskild avgift. Av domarna avsåg 54 procent (512) LSS och 46 procent (430) SoL.
- ⊕ De 942 domarna år 2010–2012 innebar att 146 kommuner betalade nästan 70 miljoner kronor i särskild avgift.
- ⊕ Det är för boendeinsatser för vuxna som kommunerna betalar mest i särskild avgift. Hela 82 procent av de särskilda avgifterna avser bostad för äldre enligt SoL och bostad för vuxna enligt LSS. För insatserna kontaktperson och kontaktfamilj är kostnaderna låga, bland annat beroende på att kommunernas kostnader för att tillhandahålla dessa insatser är förhållandevis låga.
- ⊕ De belopp som betalades av kommunerna låg mellan 10 000 och 1 miljon kronor vilket också utgör det minimi- respektive maximibelopp som lagen föreskriver. Tre enmiljonsbelopp betalades men den största andelen belopp låg under 30 000 kronor.
- ⊕ Den särskilda avgiften har sannolikt haft en begränsad effekt. Många domar inbegriper låga avgifter i förhållande till kommunernas kostnader för insatserna. Det betyder att kommunen i praktiken ”sparar pengar” på att inte verkställa besluten.
- ⊕ Domarna om särskild avgift har inte tillräckligt bidragit till rättsbildningen. Domskälerna är exempelvis många gånger otydliga och utmynnade i formuleringar som ”avgiften skäligen kan sättas till” vilket innebär att varken kommunen eller tillsynsmyndigheten får någon vägledning.

- ⊕ Förvaltningsrätterna sänker ofta avgifterna som tillsynsmyndigheten har yrkat på. I de undersökta förvaltningsrättsdomarna gjordes en sänkning på i snitt 62 procent. Det som starkt påverkar sänkningen är om kommunen erbjudit en ersättningsinsats och/eller om den enskilde bedöms ha haft goda levnadsvillkor under väntetiden. Men det har inte alltid haft någon betydelse om den enskilde utnyttjat den alternativa insatsen eller inte.
- ⊕ Domstolarna har i drygt hälften av de analyserade domarna inte tagit ställning till när det oskäliga dröjsmålet uppstått. I vissa domar har domstolen tydligt angett när det oskäliga dröjsmålet uppstått och från vilket datum den särskilda avgiften ska gälla. I andra domar har domstolen lagt hela väntetiden till grund för beräkningen av den särskilda avgiften utan att ange hur lång tid av dröjsmålet som var oskäligt.
- ⊕ För bostad för äldre är det vanligast att det oskäliga dröjsmålet enligt domstolarna uppstått efter sex månader. För insatsen bostad för vuxna enligt LSS är bilden mindre tydlig. Tiden för det oskäliga dröjsmålet varierar mellan sex och tolv månader. För insatsen kontaktperson enligt SoL och LSS har det oskäliga dröjsmålet oftast satts till tre månader. Detsamma gäller insatsen kontaktfamilj enligt SoL.

Lagstiftningen om särskild avgift

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller det bistånd som den enskilde är berättigad till genom beslut ska åläggas att betala en särskild avgift i enlighet med 16 kap. 6 a § SoL respektive 28 a § LSS. Enligt prop. 2005/06:115. *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, ligger det dock i sakens natur att det inte är rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla ett visst bistånd omedelbart. Skyldigheten att betala den särskilda avgiften kan därför inte knytas till dagen för beslutet eller dagen då verkställigheten av ett beslut avbrutits. Verkställighet av beslut enligt SoL ska i stället ske inom skälig tid från tidpunkten för det gynnande beslutet. 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 anser vidare att man vanligen måste räkna med att det tar längre tid att verkställa vissa typer av bistånd jämfört med andra. Motsvarande resonemang förs i prop. 2007/08:43 *Rapporteringskyldighet av ej verkställda beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, m.m.* och som avser insatser enligt LSS.

Frågor om särskild avgift prövas av förvaltningsrätten efter ansökan från IVO enligt 16 kap. 6 c § SoL respektive 28 c § LSS. Den särskilda avgiften kan fastställas till lägst 10 000 och högst 1 miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Om synnerliga skäl föreligger får avgiften efterges och i ringa fall ska ingen avgift tas ut. Den särskilda avgiften är avsedd som en yttersta åtgärd som bara behöver tillgripas i ett mindre antal fall.

Särskild avgift kan även åläggas kommuner som inte verkställer gynnande domar enligt 16 kap. 6 a § SoL respektive 28 a § LSS.

Antalet ansökningar har sjunkit men ligger på en jämn nivå

Tillsynsmyndigheten gjorde sammanlagt 1186 ansökningar om särskild avgift 2010–2013.¹⁰ Samtliga ansökningar rörde ej verkställda *beslut* enligt SoL och LSS utom tre som gällde ej verkställda *domar* enligt LSS. Det innebär att 3,5 procent av de inrapporterade ej verkställda besluten ledde till en ansökan från tillsynsmyndigheten.

Trots att 71 procent av de rapporterade ej verkställda besluten gällde SoL och 29 procent rörde LSS så var det vanligare att ansökningarna gällde insatser enligt LSS. Under de fyra undersökta åren gjorde tillsynsmyndigheten totalt 676 ansökningar som rörde LSS och 510 som rörde SoL. Det innebär att det var en högre andel av LSS-besluten än SoL-besluten som rapporterats som ej verkställda som ledde till en ansökan om särskild avgift av tillsynsmyndigheten. Av de rapporterade ej verkställda besluten enligt LSS ledde 6,8 procent till en ansökan medan motsvarande siffra för SoL var 2,1 procent.¹¹

Ansökningar enligt SoL rör främst bostad för äldre

De 510 ansökningarna enligt SoL år 2010–2013 gällde de vanligaste biståndstyperna som rapporteras som ej verkställda, bostad för äldre, kontaktperson och kontaktfamilj. En stor minskning av antalet ansökningar kan emellertid iakttas mellan 2007–2008 och 2010–2013. År 2007 gjorde tillsynsmyndigheten 723 ansökningar och 2008 gjorde densamma 612 ansökningar.¹² År 2010 var antalet ansökningar nere på 129 och har legat på ungefär denna nivå sedan dess.

Den stora minskningen av antalet ansökningar mellan 2007–2008 och 2010–2013 kan delvis förklaras av att tillsynsmyndigheten anpassat sig till när domstolarna utdömer särskild avgift. Tillsynsmyndigheten har mer och mer kommit att ansöka om särskild avgift då man ansett det möjligt att domstolen kommer att utdöma en särskild avgift. Detta kan dock inte vara hela förklaringen till den stora minskningen av antalet ansökningar under så kort tid.

Då länsstyrelsen var tillsynsmyndighet fram till och med år 2009 var det några länsstyrelser som gjorde väldigt många ansökningar, något som ligger bakom det höga antalet ansökningar 2007–2008. En orsak till minskningen från och med 2010 skulle också kunna vara myndighetsövergången. Socialstyrelsen övertog ansvaret att ta emot rapporterade ej verkställda beslut och att ansöka om särskild avgift från länsstyrelsen den 1 januari 2010. Myndighetsövergångar kan innebära förändringar exempelvis när det gäller resurstilldelning och prioriteringar och detta kan också ha spelat en viss roll för minskningen av antalet ansökningar.

Om man granskar ansökningarna 2010–2013 så kan vi se en tydlig ökning av antalet ansökningar för kontaktperson mellan 2011–2012. Men 2013 är antalet tillbaka på 2011 års nivå igen. På motsvarande sätt kan en tydlig minskning av

¹⁰ Enligt regeringsuppdraget ska IVO redovisa antalet ansökningar för 2010–2012. Vi har valt att redovisa ansökningarna även för år 2013.

¹¹ Procentsiffrorna är ungefärliga eftersom några av ansökningarna under våren 2010 kan utgå från rapporterade ej verkställda beslut som inkom 2009. På motsvarande sätt kan rapporterade ej verkställda beslut under hösten 2013 ha lett till ansökningar under våren 2014.

¹² Uppgifterna avseende 2007 och 2008 är hämtade ur Länsstyrelserna, 2009. Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2008, s. 17–18. I ansökningarna för år 2008 ingår ansökan till följd av en ej verkställd dom. Uppgifterna är inte redovisade per biståndstyp. Uppgifter för antalet ansökningar för år 2009 finns inte att tillgå.

antalet ansökningar när det gäller bostad för äldre ses mellan 2010–2011 och 2012–2013.

Vad minskningen respektive ökningen för dessa två insatser beror på har vi inte kunnat klarlägga exakt men den beror sannolikt på en kombination av hur allvarliga de rapporterade ej verkställda besluten varit och orsaker som ligger inom tillsynsmyndigheten, till exempel hur bemanningen sett ut och hur prioriteringar har gjorts utifrån den aktuella bemanningen.

När det gäller minskningen av ansökningar som gäller bostad för äldre mellan 2010–2011 och 2012–2013 så kan det utöver orsaker som ligger inom tillsynsmyndigheten vara ett utslag av anpassning till domarna. Det måste således vara mer allvarliga fall där väntetiden är lång och där behovet av insats bedöms som stort för att tillsynsmyndigheten ska gå vidare med ansökan till förvaltningsrätten. En annan förklaring kan vara att fler äldre efterfrågar ett specifikt boende och därför tackar nej till erbjudande. Ansökan om särskild avgift blir därför inte aktuell. Ytterligare en förklaring kan vara att allt fler kommuner hänvisar till så kallade serviceboenden utan biståndsbeslut och att problemen därför på vissa håll minskat med att verkställa beslut.

Tabell 6. Antal ansökningar om särskild avgift fördelat på biståndstyper enligt SoL, 2010–2013.

Insats	2010	2011	2012	2013	Totalt
Bostad för äldre	50	52	8	13	123
Bostad funktionshinder	7	16	14	8	45
Korttidsboende	0	4	0	0	4
Hemtjänst	0	0	1	0	1
Boendestöd	3	2	7	20	32
Dagverksamhet	7	10	6	6	29
Kontaktperson	27	17	65	20	129
Kontaktfamilj	34	32	27	33	126
Ledsagning	0	1	1	0	2
Öppenvårdsverksamhet	0	6	2	1	9
Annat bistånd	1	1	5	3	10
Totalt	129	141	136	104	510

Källa: IVO.

Ansökningar enligt LSS rör främst bostad för vuxna och kontaktperson

Tillsynsmyndigheten gjorde sammanlagt 676 ansökningar enligt LSS under åren 2010–2013. På samma sätt som för SoL så rör ansökningarna enligt LSS de vanligaste insatserna som också rapporteras som ej verkställda beslut. Det handlar främst om insatserna bostad för vuxna och kontaktperson. Några stora skillnader i ansökningar mellan åren kan inte iaktas med ett undantag, att antalet ansökningar för bostad för vuxna ökat från 50 ansökningar 2010 till 93 ansökningar 2012. Även år 2013 låg ansökningarna på en relativt hög nivå. Då gjorde IVO 87 ansökningar.

Vi bedömer att det ökade antalet ansökningar dels speglar allvarlighetsgraden i de rapporterade ej verkställda besluten men också tillsynsmyndighetens prioriteringar.

Tabell 7. Antal ansökningar om särskild avgift fördelat på insatser enligt LSS, 2010–2013.

Insats	2010	2011	2012	2013	Totalt
Ledsagarservice 9 § 3	5	15	13	3	36
Kontaktperson 9 § 4	66	83	79	54	282
Avlösarservice i hemmet 9 § 5	1	0	3	1	5
Korttidsvistelse utanför det egna hemmet 9 § 6	5	9	6	9	29
Boende barn 9 § 8	1	0	1	1	3
Bostad för vuxna 9 § 9	50	77	93	87	307
Daglig verksamhet 9 § 10	2	5	2	5	14
Totalt	130	189	197	160	676

Källa: IVO.

I dessa redovisade ansökningar ingår tre ansökningar som gjorts till följd av ej verkställda domar enligt LSS. Den första ansökan gjorde tillsynsmyndigheten 2010 och avsåg bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS. Den andra ansökan gjordes 2012 och avsåg kontaktperson enligt 9 § 4 LSS. Den tredje ansökan gjordes 2013 och avsåg boende för barn 9 § 8 LSS.

Närmare tusen domar med särskild avgift 2010–2012

Ansökningarna hos förvaltningsrätten om särskild avgift leder till domar. Domarna överklagas i vissa fall och kan då leda till att kammarrätten beviljar prövningstillstånd. I enstaka fall överklagas sedan kammarrättens domar till högsta juridiska nivån Högsta förvaltningsdomstolen som kan bevilja prövningstillstånd.

Vi har gjort en sammanställning av domar i samtliga instanser som avkunnades 2010–2012 och där särskild avgift utdömdes enligt SoL och LSS. Samtliga domar hade vunnit laga kraft. Sammanställningen visar att 942 domar avkunnades varav 512 domar avsåg LSS och 430 domar avsåg SoL. I tabell 8 framgår antalet domar där avgift utdömdes 2010–2012.

Tabell 8. Antal domar där särskild avgift utdömts fördelat på SoL och LSS, 2010–2012.

Lagrum	2010	2011	2012	Totalt
SoL	115	122	193	430
LSS	151	141	220	512
Totalt	266	263	413	942

Källor: Socialstyrelsens faktureringsunderlag till kommunerna och IVO.

Kontaktperson och bostad för vuxna vanligaste insatserna för särskild avgift

Den vanligaste insatsen där kommunerna betalat särskild avgift var kontaktperson enligt LSS. Av domarna rörde 27 procent denna insats. Därefter kom domar som gällde bostad för vuxna enligt LSS som svarade för 20 procent av domarna. Den tredje vanligaste domen rörde bostad för äldre som stod för 16 procent. I tabell 9 framgår vilka de vanligaste biståndstyperna och insatserna var för vilka särskild avgift utdömdes.

Tabell 9. Domar där särskild avgift utdömts fördelat på insatser, 2010–2012. Fördelning i procent.

Insats	Procent
Kontaktperson 9 § 4 LSS	27 %
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	20 %
Bostad för äldre SoL	16 %
Kontaktfamilj SoL	13 %
Kontaktperson SoL	10 %
Övriga insatser SoL och LSS*	14 %
Totalt	100 %

Källor: Socialstyrelsens faktureringsunderlag till kommunerna och IVO.

*1 "Övriga insatser SoL och LSS" återfinns främst domar som rör ledsagarservice enligt LSS och dagverksamhet/sysselsättning enligt SoL.

Fler män än kvinnor är berörda av domarna

Varje dom utgår från en enskild persons beslut om insats som bedömts inte vara verkställt inom skälig tid. Fler män än kvinnor var berörda av domarna då 56 procent av domarna rörde män och 44 procent kvinnor. I tabell 10 framgår könsfördelningen fördelat per år.

Tabell 10. Antal domar där särskild avgift utdömts fördelat på kön, 2010–2012.

Kön	2010	2011	2012	Totalt
Kvinnor	118	122	177	417
Män	148	141	236	525
Totalt	266	263	413	942

Källor: Socialstyrelsens faktureringsunderlag till kommunerna och IVO.

Drygt hälften av domarna rörde vuxna personer mellan 18–64 år. Åldersfördelningen på de personer som domarna rörde framgår av tabell 11.

Tabell 11. Antal domar där särskild avgift utdömts fördelat på kön och ålder, 2010–2012.

Kön	0-17 år	18-64	65 +	Totalt
Kvinnor	69	193	129	391
Män	150	297	61	508
Totalt	219	490	190	899*

Källor: Socialstyrelsens faktureringsunderlag till kommunerna och IVO.

*I 43 domar framgick inte åldern på personen. Därför är totalsumman 899 istället för 942.

Kommunerna betalade nästan 70 miljoner i särskild avgift 2010–2012

Åren 2010–2012 betalade 146 kommuner nästan 70 miljoner kronor i särskild avgift. Cirka 47 miljoner kronor gällde LSS-domar och cirka 22 miljoner kronor SoL-domar.

Det finns en tydlig ökning av beloppen som betalats under de tre åren. År 2010 betalade kommunerna knappt tolv miljoner kronor i avgifter. År 2012 var avgifterna uppe i drygt 31 miljoner. Orsaken till ökningen är att det totala antalet domar är fler 2012 än 2010–2011, se tabell 13. Men det beror också på att antalet domar som rör bostad för vuxna enligt LSS har ökat under de tre åren och att dessa inbegriper förhållandevis höga belopp. År 2010 var det 43 domar som avkunnades för bostad för vuxna enligt LSS. År 2011 hade antalet ökat till 60 och 2012 var antalet uppe i 88. Medianvärdet per dom har också ökat något sett över de tre åren. I tabell 12 framgår medianvärdena på de belopp som kommunerna betalat i särskild avgift, fördelat på SoL och LSS.

Tabell 12. Särskild avgift som 146 kommuner betalat fördelat på SoL och LSS, 2010–2012. Medianvärden inom parentes.

Lagrum	2010	2011	2012	Totalt
SoL	3 327 312 (20 000)	6 923 816 (23 225)	11 576 016 (24 000)	21 827 144
LSS	8 329 279 (15 000)	18 524 826 (20 500)	19 911 747 (30 000)	46 765 852
Totalt	11 656 591	25 448 642	31 487 763	68 592 996

Källor: Socialstyrelsens faktureringsunderlag till kommunerna och IVO.

Avgifternas storlek varierar mellan olika insatser

Beloppen var olika stora i förhållande till de olika insatserna. De högsta summorna rörde bostad för vuxna enligt LSS. 82 procent av de särskilda avgifterna betalades för insatsen bostad för vuxna enligt LSS och bostad för äldre enligt SoL, men rörde endast 359 av de 942 domarna. Kontaktperson enligt LSS och SoL och kontaktfamilj enligt SoL stod däremot för en mycket liten del av de särskilda avgifterna. De tre insatserna rörde hela 461 domar men stod endast för 12 procent

av de särskilda avgifterna. I tabell 13 framgår de olika summorna som betalats i särskild avgift fördelat på de vanligaste insatserna.

Tabell 13. Särskild avgift som 146 kommuner betalat fördelat på insatser, 2010–2012. Antal domar inom parentes.

Insats	2010	2011	2012	Totalt
Kontaktperson 9 § 4 LSS	1 385 279 (97)	742 834 (57)	1 761 240 (98)	3 889 353 (252)
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	6 419 000 (43)	17 311 070 (60)	15 882 797 (88)	39 612 867 (191)
Bostad för äldre SoL	1 708 527 (32)	5 216 890 (48)	9 374 312 (88)	16 299 729 (168)
Kontaktfamilj SoL	890 780 (45)	996 360 (40)	745 325 (34)	2 632 465 (119)
Kontaktperson SoL	337 353 (24)	426 692 (25)	926 404 (41)	1 690 449 (90)
Övriga insatser SoL och LSS	915 652 (25)	754 796 (33)	2 797 685 (64)	4 468 133 (122)
Totalt	11 656 591 (266)	25 448 642 (263)	31 487 763 (413)	68 592 996 (942)

Källor: Socialstyrelsens faktureringsunderlag till kommunerna och IVO.

Ett annat sätt att se på de särskilda avgifterna är att betrakta medianvärdena i förhållande till insatser. Avgiftens storlek beskrivet genom medianvärde visar att de högsta summorna som betalats är för insatsen bostad för vuxna enligt LSS och de lägsta för insatsen kontaktperson enligt LSS. I tabell 14 framgår medianvärdena för olika insatser.

Tabell 14. Medianvärde för betalade särskilda avgifter fördelat på insatser, 2010–2012. Antal domar inom parentes.

Insats	2010	2011	2012
Kontaktperson 9 § 4 LSS	10 000 (97)	10 000 (57)	15 300 (98)
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	100 000 (43)	200 000 (60)	160 000 (88)
Bostad för äldre SoL	50 000 (32)	50 000 (48)	76 000 (88)
Kontaktfamilj SoL	20 000 (45)	19 346 (40)	17 850 (34)
Kontaktperson SoL	12 000 (24)	11 425 (25)	16 048 (41)
Övriga insatser SoL och LSS	30 000 (25)	10 000 (33)	18 000 (64)

Källor: Socialstyrelsens faktureringsunderlag till kommunerna och IVO.

Medianvärdena för avgifterna som rörde kontaktperson enligt LSS, kontaktperson enligt SoL och kontaktfamilj enligt SoL var förhållandevis låga. Det beror på att kommunernas kostnader för att tillhandahålla kontaktperson är relativt låga vilket

gör att den särskilda avgiften aldrig blir hög även om det oskäligen dröjsmålet skulle vara långt. Medianvärdet för insatserna som rörde bostad för vuxna enligt LSS och bostad för äldre enligt SoL är däremot högre eftersom kostnaderna i kommunerna för dessa insatser är betydligt högre. Högst är kostnaderna för bostad för vuxna enligt LSS. Detta är också förklaringen till varför medianvärdena för denna insats är betydligt högre än för bostad för äldre. Långa väntetider är också vanligare för bostad för vuxna enligt LSS jämfört med bostad för äldre vilket också förklarar de högre medianvärdena för bostad enligt LSS.

Domarna har i begränsad grad bidragit till rättsbildningen

Vi har analyserat sammanlagt 183 domar om särskild avgift, 102 förvaltningsrättsdomar, 79 kammarrättsdomar och 2 domar från Högsta förvaltningsdomstolen. Här redovisar vi en sammanfattning av analysen. En mer detaljerad redovisning finns i bilaga 4.

Vår analys visar att domarna inte haft den roll för rättsbildningen som de skulle kunna haft. Domstolarna har exempelvis i drygt hälften av de analyserade domarna inte tagit ställning till när det oskäligen dröjsmålet uppstått. Detta gäller både förvaltningsrätts- och kammarrättsdomarna.

Det finns väldigt få domar från Högsta förvaltningsdomstolen. Under 2010–2012 avkunnades endast två domar.¹³ Det är också svårt att dra slutsatser från dessa domar då de rör ganska specifika förhållanden. Frågan som ledde till att Högsta förvaltningsdomstolen beviljade prövningstillstånd i ett ärende var hur den särskilda avgiften enligt LSS ska beräknas då kommunens kostnader under väntetiden överstigit kostnaden för den beslutade insatsen.¹⁴ I samband med prövningen anförde Socialstyrelsen att det saknar betydelse att dröjsmålet inte inneburit någon besparing i kommunen, annars skulle syftet med den särskilda avgiften förfelas. Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen gjorde bedömningen att dröjsmålet inte var oskäligt kom man aldrig in på hur avgiftens storlek ska beräknas.

En annan iakttagelse är att domskälen många gånger är otydliga. Det innebär att den som läser domen inte alltid kan se hur domstolen resonerat för att komma fram till sitt ställningstagande. Formuleringar som *”omständigheterna i målet”*, *”med hänsyn tagen till vad som framkommit i målet”* och *”avgiften skäligen kan sättas till”* är exempel på denna otydlighet som innebär att varken kommunerna eller tillsynsmyndigheten kan få vägledning.

Ett exempel på en dom där det är svårt att utläsa hur domstolen kommit fram till sin bedömning är en kammarrättsdom från 2010 som rörde bostad för äldre enligt SoL.¹⁵ Länsstyrelsen ansökte om en särskild avgift på 264 000 kronor och länsrätten dömde ut en särskild avgift på samma summa. Kammarrätten däremot fastställde den särskilda avgiften till 80 000 kronor, det vill säga kammarrätten gjorde en sänkning av avgiften med 70 procent. Det går emellertid inte att följa

¹³ Den ena domen kom 2010 från Regeringsrätten, RÅ 2010 ref. 81 och innehöll två mål. Den andra domen kom 2011 från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 1314-11. Regeringsrätten ändrade namn till Högsta förvaltningsdomstolen den 1 januari 2011.

¹⁴ Högsta förvaltningsdomstolen dom 1314-11.

¹⁵ Kammarrätten i Göteborg. Mål nr 5722-09.

domstolens resonemang och hur den kommit fram till just 80 000 kronor. I skälen för kammarrättens avgöranden står att:

Gynnande beslut om bistånd ska i princip verkställas omedelbart. Enligt lagens förarbeten (prop. 2005/06:115 s. 124 ff.) ligger det dock i sakens natur att det inte är rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla ett visst bistånd omedelbart. Vidare måste man vanligen räkna med att det tar längre tid att verkställa vissa typer av bistånd jämfört med andra (jfr. bl.a. RÅ 2007 ref. 36 och RÅ 2007 ref. 37).

Nämndens beslut den 31 augusti 2007 om bistånd i form av särskilt boende verkställdes först den 9 juni 2008. Dröjsmålet uppgår därmed till drygt nio månader. Dröjsmålsbedömningen ska inte påverkas av att sökanden inte tidigare bodde i Kungälv kommun. Kammarrätten anser vid en samlad bedömning att dröjsmålet är oskäligt.

Sökanden har i avvaktan på särskilt boende i Kungälv kommun vistats på korttidsboende i Göteborgs kommun. Kungälv kommun har därmed inte haft några kostnader för den enskilde under dröjsmålet.

Vid en samlad bedömning finner kammarrätten att den särskilda avgiften kan bestämmas till 80 000 kr. Synnerliga skäl för eftergift föreligger inte.

Åtta av tio domar utmynnade i särskild avgift

Av de 181 domarna (79 kammarrättsdomar och 102 förvaltningsrättsdomar) utmynnade 146 domar i särskild avgift och 36 i att ingen avgift utdömdes. Det innebär att 81 procent av domarna ledde till att särskild avgift utdömdes.

Om man ser till enbart kammarrättsdomarna så utmynnade 84 procent av domarna (66 av 79) i särskild avgift 2010–2012. Av SoL-domarna utmynnade 90 procent (35 av 39) i särskild avgift och av LSS-domarna var det 78 procent (31 av 40). Om vi jämför det med den analys av 181 kammarrättsdomar som enbart avsåg SoL-domar under perioden 1 juli 2008 till 28 februari 2009 som Socialstyrelsen gjorde, så utmynnade 100 av de 181 domarna i särskild avgift. Det innebär att 55 procent av SoL-domarna vid den tiden utmynnade i särskild avgift mot 90 procent under år 2010–2012. Det har således skett en ökning av andelen SoL-domar som utmynnade i särskild avgift. Orsakerna kan vara flera. Det kan bland annat handla om en anpassning till rättspraxis och om hur väl tillsynsmyndigheten argumenterar för särskild avgift i sin ansökan. I tabell 15 framgår kammarrättsdomarnas fördelning mellan utdömd avgift och ej utdömd avgift, uppdelat på insatser.

Tabell 15. Antal av kammarrätterna utdömda särskilda avgifter (avgift) respektive avslag på ansökan (ej avgift), fördelat på insatser.

Insats	2008–2009* Avgift	2008–2009* Ej avgift	2010–2012 Avgift	2010–2012 Ej avgift
Bostad för äldre SoL	41	65	24	4
Bostad för funktions- hindrade SoL	1	2	3	0
Korttidsboende SoL	2	7	0	0
Hemtjänst SoL	1	0	0	0
Boendestöd SoL	2	0	0	0
Dagverksamhet SoL	13	2	0	0
Kontaktperson SoL	17	2	1	0
Kontaktfamilj SoL	22	3	6	0
Familjehem SoL	1	0	0	0
Ledsagning SoL	0	0	0	0
Öppenvårdsverksamhet SoL	0	0	0	0
Annat bistånd SoL	0	0	1	0
Personlig assistans 9 § 2 LSS	0	0	1	0
Ledsagarservice 9 § 3 LSS	0	0	3	0
Kontaktperson 9 § 4 LSS	0	0	4	3
Korttidsvistelse 9 § 6 LSS	0	0	2	0
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	0	0	18	4
Daglig verksamhet 9 § 10 LSS	0	0	3	2
Totalt	100	81	66	13

Källor: Kammarrättsdomarna 2010–2012 och Socialstyrelsen, 2009. Ris och ros. En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen, s. 28.

* Kammarrättsdomar avkunnade under perioden den 1 juli 2008 och den 28 februari 2009. Domarna avsåg endast SoL.

Olikheter i hur domstolarna räknar ut avgifterna

Tillsynsmyndigheten har räknat fram månadskostnaden för de ej verkställda besluten och har också generellt lagt på 25 procent på avgiften som repressiv del. I vissa fall har förvaltningsrätterna följt beräkningsmetoden, ibland med annat startdatum då det oskäligen dröjsmålet uppstått och ibland med en annan månadsavgift. Kammarrätterna däremot har nästan uteslutande gjort en samlad bedömning och kommit fram till ett avrundat belopp utan att redogöra för hur man kommit fram till just det beloppet. Vi ser därför en viss skönsmässighet i hur

avgifterna sätts och denna tycks också gälla Högsta förvaltningsdomstolens domar.¹⁶

Kostnader för ersättningsinsatser sänker särskild avgift

Om vi ser på förvaltningsrättsdomarna så finns det ett tydligt mönster att avgifterna sänks i förhållande till tillsynsmyndighetens ansökan. Tillsynsmyndigheten har totalt yrkat ungefär 12,3 miljoner kronor i de domar där det gått att utläsa beloppets storlek. Förvaltningsrätterna har i samma domar dömt till avgifter till en total summa av 4,7 miljoner kronor. Det innebär en sänkning med 62 procent.

Något som starkt påverkar hur mycket domstolarna sänker avgiften är om kommunen erbjudit en ersättningsinsats och/eller om den enskilde bedöms ha haft goda levnadsvillkor under väntetiden. I de undersökta förvaltningsrättsdomarna har avgiften utan ersättningsinsats i genomsnitt sänkts med 21 procent medan avgiften sänkts med 46 procent när ersättningsinsats förekommit.

Det framgår inte alltid när det oskäligen dröjsmålet uppstått

I vissa domar har domstolen tydligt angett när det oskäligen dröjsmålet inträtt och från vilket datum den särskilda avgiften ska gälla. I andra fall har domstolen lagt hela väntetiden till grund för beräkningen av den särskilda avgiften utan att ange hur lång tid av dröjsmålet som varit oskäligt.

När domstolarna anger när det oskäligen dröjsmålet uppstått kan vi se tydliga mönster i förhållande till olika insatser. Om vi ser på samtliga kammarrätts- och förvaltningsrättsdomar som vi analyserat så har det oskäligen dröjsmålet för bostad för äldre enligt SoL uppstått efter sex månader i 76 procent av domarna i vilka domstolen har tagit ställning till när det oskäligen dröjsmålet uppstått.

För insatsen bostad för vuxna enligt LSS är bilden något mindre tydlig även om sex månader även här är den vanligaste gränsen för när det oskäligen dröjsmålet uppstått. I 50 procent av domarna där domstolen tagit ställning till när det oskäligen dröjsmålet uppstått har det uppstått efter sex månader. I 16 procent av domarna där domstolen har tagit ställning till detta slår man fast att det oskäligen dröjsmålet inträtt efter tolv månader. I 25 procent av domarna anses det oskäligen dröjsmålet ha inträtt redan efter tre månader. Om man ser på kammarrättsdomarna enbart så pekar dessa tydligare på sex månader. I 86 procent av domarna där kammarrätten tagit ställning sätts det oskäligen dröjsmålet vid sex månader.

För insatsen kontaktperson enligt SoL har det oskäligen dröjsmålet uppstått efter tre månader i 73 procent av domarna där domstolen tagit ställning till detta. Motsvarande procentsats för kontaktperson enligt LSS är tre månader i 75 procent av domarna. Exakt samma uppgifter, det vill säga 75 procent av domarna när det gäller kontaktfamilj, slår fast att det oskäligen dröjsmålet inträtt efter tre månader.

¹⁶ Se Bäckman, Therese, 2013. Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS, s. 171.

Rättsprocessen pågår utan den enskildes kännedom

En fråga som inte ingått i analysen av domarna men som vi i detta sammanhang ändå vill uppmärksamma är att den rättsliga processen när det gäller särskild avgift normalt pågår utan den enskildes kännedom. Den enskilde måste själv aktivt efterfråga om hans eller hennes ärende är föremål för särskild avgift för att få reda på om så är fallet. Två parter är inblandade i den rättsliga processen, IVO och kommunen. Den enskilde är inte en part och det finns ingen informationskyldighet gentemot honom eller henne.

Eftersom ansökan om särskild avgift från IVO alltid görs utifrån ett enskilt kommunalt beslut enligt SoL eller LSS innebär det att det alltid finns en individ bakom varje rättslig process. Av domarna framgår därför också uppgifter om den enskildes behovssituation. Många gånger finns i domarna en ganska ingående beskrivning av situationen för den enskilde och ibland också hur den har utvecklats över tid. I vissa domar framgår också den enskildes identitet. Domstolen anger i vissa domar även den enskildes personnummer. I andra fall använder domstolen initialer.

Alla har rätt att ta del av allmänna handlingar som exempelvis domar, såvida de inte är skyddade av sekretess. Det innebär att domar med uppgifter om enskilda personer normalt sett finns tillgängliga utan att den enskilde vet om det.

Resultat från kommunenkät och tillsyn

Regeringen har infört en kommunal rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut och en särskild avgift för att motverka att människor inte får tillgång till sina beslutade insatser inom skälig tid. Vi har undersökt hur kommunerna ser på rapporteringsskyldigheten och särskild avgift. Vilken effekt bedömer kommunerna att den införda lagstiftningen haft? Är inställningen positiv eller negativ till rapporteringskravet? Vi har också sammanställt iakttagelser från IVO:s tillsyn.

IVO skickade en enkät om ej verkställda beslut och särskild avgift i oktober 2013 till landets samtliga kommuner och stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Svarsfrekvensen blev 78,4 procent.

Resultatet från kommunenkäten och ett fokusgruppsseminarium med fyra kommuner samt iakttagelser från tillsynen visar att:

- ④ Rapporteringsskyldigheten har skapat en större medvetenhet i kommunerna om rättighetslagstiftningen och en större medvetenhet bland ansvariga politiker av behovet av planering och uppföljning av insatser. Socialnämnden eller motsvarande nämnd får genom rapporteringskravet regelbundet information om de beslut som inte är verkställda. Det är vanligt att ansvariga tjänstemän dels ger en muntlig redovisning till nämnden, dels presenterar interna månadsrapporter eller den officiella kvartalsrapport som också skickas till tillsynsmyndigheten.
- ④ Ett antal oönskade konsekvenser som i viss utsträckning är kopplade till den införda lagstiftningen har iakttagits. Det handlar exempelvis om att rapporteringskravet efter tre månader och domstolarnas praxis för vad som är skälig väntetid i vissa fall lett till en vidgad syn på vad som är omedelbar verkställighet och skälig väntetid. IVO har i sin tillsyn iakttagit att tre månader i vissa fall kommit att betraktas som den tid kommunen har på sig att verkställa ett beslut.¹⁷ Det förekommer också att media bidrar till att skapa denna bild.¹⁸ Uppfattningen att kommunen skulle ha tre månader på sig att verkställa beslut står i strid med lagstiftningen. En bedömning av hur lång tid socialnämnden skäligen bör ha på sig måste alltid avgöras utifrån en individuell bedömning. Det förekommer också att kommuner avslutar ärendet när den enskilde tackar nej till beslutad insats och på så vis undviker att behöva rapportera beslutet som ej verkställt. Ytterligare ett exempel är att prioriteringar ibland görs så att personer med större behov trängs undan till

¹⁷ Av en annan kommunenkät framgick att några kommuner i undersökningen ansåg att tre månader var en skälig väntetid eftersom det är vad lagen anger. Rehnberg, 2014. Piska istället för morot. Om statens strävan att genom skärpt lagstiftning få kommuner att verkställa fler beslut om platser i särskilt boende för äldre, s. 17-18.

¹⁸ Ett exempel på detta är en notis i Dagens Nyheter den 1 juni 2014 där det under rubriken "Kö till äldreboende" stod följande: "Tusentals äldre tvingas vänta på att få flytta in på äldreboende – trots att kommunen beviljat dem plats. Av de som köar nu har drygt var femte väntat längre än ett år. Helt orimligt enligt Socialstyrelsen. När en äldre person beviljas plats på äldreboende ska det inte dröja mer än tre månader tills denne får flytta in."

förmån för personer som riskerar att inte få sin insats verkställd inom tre månader.

- ⊗ Ungefär hälften av kommunerna som besvarat enkäten uppger att den införda lagstiftningen i hög utsträckning eller delvis bidragit till att fler beslut verkställs inom skälig tid i kommunen. Den andra hälften kommuner bedömer att den inte bidragit särskilt mycket eller att den inte bidragit alls.
- ⊗ Många kommuner är kritiska till rapporteringskravet och den särskilda avgiften och menar att systemet inbegriper onödig administration.
- ⊗ Kommunernas egna förslag att minska problemen med väntetider handlar främst om mer resurser för att bygga bostäder, förenklade byggprocesser och begränsningar i den enskildes möjligheter att tacka nej till erbjudande om insats. När det gäller svårigheterna att verkställa kontaktperson och kontaktfamilj anser många att det är en svårighet att kommunerna är helt i händerna på det civila samhället för att kunna verkställa besluten.

Bättre koll på beslut och verkställighet

Många kommuner uppger i enkätsvaren att socialnämndens skyldighet att regelbundet rapportera ej verkställda beslut har bidragit till att man har en tydligare överblick över behovssituationen i kommunerna.¹⁹ Några kommentarer från kommunenkäten om rapporteringskravet:

Rapporteringen bidrar på så vis att vi hela tiden har full kontroll på vilka ej verkställda beslut vi har, hur länge personen har väntat och om personen tackat nej till något erbjudande.

Vid inrapporteringen sker en genomgång av samtliga ärenden som ligger för verkställighet i vårt verksamhetssystem. Vi passar på att städa i systemet i samband med inventering av icke verkställda beslut. Problem med beslut som icke är verkställda har lyfts upp till högsta ledningsnivå från att tidigare behandlats hos respektive platsnära chef (verkställare). Transparensen i organisationen har ökat vilket är positivt.

Socialnämnden eller motsvarande nämnd får genom rapporteringskravet regelbundet information om de beslut som inte är verkställda. Det är vanligt att ansvariga tjänstemän dels ger en muntlig redovisning till nämnden, dels presenterar interna månadsrapporter eller den officiella kvartalsrapport som också skickas till tillsynsmyndigheten. Ett närmare samarbete mellan handläggare/beställare och utförare samt införande av rutiner för kontroll av beslutens verkställighet har blivit viktigare.

Den ökade medvetenheten i kommunerna om väntetiderna är bland annat ett resultat av rapporteringsskyldigheten. Rapporteringsskyldigheten har synliggjort de

¹⁹ Denna slutsats drogs också i den utvärdering som Socialstyrelsen gjorde 2009 av ej verkställda beslut. Socialstyrelsen, 2009. Ris och ros. En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen, s. 12.

långa väntetiderna, åtminstone i de kommuner som har problem med att verkställa beslut. Det är dock viktigt att notera att denna medvetenhet inte undanröjt svårigheterna med att verkställa beslut, i varje fall inte sett ur ett nationellt perspektiv.

Oönskade konsekvenser av lagstiftningen

Tillsynsmyndigheten har iakttagit några oönskade konsekvenser av lagstiftningen. Det går dock inte att ange hur omfattande och vanliga dessa är. Det beror dels på att tillsynen i begränsad omfattning har granskat kommunernas väntetider, dels på att vissa frågor till sin karaktär är svåra att undersöka. Vi vet emellertid att det förekommer att kommuner på olika sätt försöker undvika rapportering av ej verkställda beslut.

Nedan beskriver vi de oönskade konsekvenser som är ett resultat av den införda lagstiftningen i samverkan med andra påverkansfaktorer.

Viktigt att verkställa beslutet inom tre månader

Det har blivit viktigt för kommunen att verkställa beslut inom tre månader för att undvika rapportering. I en mening är detta givetvis positivt om det minskat tiden till verkställighet. Men det kan i vissa fall innebära att kommunen inte tillräckligt tar hänsyn till den enskildes önskemål. Att ta hänsyn till den enskildes önskemål kan innebära att det tar längre tid innan kommunen kan verkställa beslutet. Den enskilde kan ha särskilda önskemål, till exempel om att få en plats i ett speciellt boende. Kommunen kan då erbjuda det boende man har tillgång till även om det inte till fullo tillgodoser den enskildes behov och önskningar, detta för att undvika rapportering och eventuell särskild avgift. I vissa fall kan också personer med störst behov trängas undan av personer som riskerar att inte få sin insats verkställd inom tre månader. Så här skriver några kommuner i kommunenkäten:

Vi måste nu i många fall mer ta hänsyn till hur länge den enskilde har väntat än vem som har störst behov när det gäller plats på SÄBO.

Verkställighet i dag går efter turordning. Förut kunde det akuta behovet vara mer styrande vilket innebar att någon med mindre behov fick vänta något.

Det är bra att det följs upp men sanktionerna har nog lett till att det blivit viktigare att verkställa beslut i rätt ordning än att ta hänsyn till vad som skulle vara den bästa lösningen för individen, gäller framför allt placeringar i permanent vård- och omsorgsboende.

Vi har prioriterat att avsluta ärenden så att de inte dröjer mer än tre månader och därmed skapar ytterligare onödig administration. Ärenden får inte bli 'vilande' på den enskildes önskemål. Detta innebär att vi upplevs mer byråkratiska av de enskilda. Det har även inneburit att kommunen anvisar insatser som kanske inte riktigt är anpassade för den enskilde för att vi inte ska riskera särskild avgift. Detta motverkar lagstiftarens intentioner med att finna individuella lösningar som gynnar den enskilde.

Ärendet avslutas ibland när den enskilde tackar nej

En fråga som många kommuner har funderingar kring är hur många erbjudanden en person ska ha rätt att tacka nej till. En följdfråga är i vilka fall det är möjligt respektive inte möjligt att avsluta ett ärende när en person fått ett skäligt erbjudande som hon eller han har tackat nej till. I kommunenkäten framkommer att vissa kommuner ser det som ett stort problem att enskilda tackar nej till erbjudande. Man har också olika sätt att hantera situationen när enskilda tackar nej. Några exempel på kommentarer från kommunenkäten:

Att det inte ska vara möjligt att tacka nej till erbjuden insats, detta gäller framförallt särskilt boende. Personer tackar nej flera gånger i rad med olika motiveringar, att det inte ligger bra geografiskt till exempel. Det är ofta anhöriga som påverkar den enskilde att tacka nej.

Gynnande beslut där kommunen anvisat ett boende men personen tackat nej på olika orsaker så får personen söka på nytt. Det blir ogörligt att låta en person ha ett gynnande beslut där denne tackar nej gång på gång. Hur rapportera sådana?

När kunder tackar nej till skäligt erbjudande borde datum för avböjandet vara dag ett inför nästa rapportering.

Socialstyrelsen har i ett brevsvar till Länsstyrelsen i Örebro län försökt att klarlägga förutsättningarna för att avsluta ett beslut då den enskilde tackar nej. Socialstyrelsen skriver:

*[...] ett beslut kan inte anses verkställt i och med att den enskilde tackar nej till ett erbjudet boende. Att den enskilde tackar nej till ett erbjudet boende kan bero på att boendet inte motsvarar den enskildes önskemål eller att det erbjudna boendet inte är anpassat till den enskildes behov. Att den enskilde tackar nej till det erbjudna boendet innebär därför i de flesta fall inte att förutsättningarna för biståndsbeslutet har ändrats. Eftersom behovet kvarstår, kvarstår även beslutet som ej verkställt. Nämnden kan inte heller återkalla det gynnande beslutet enbart av den anledningen att den enskilde tackar nej till ett erbjudet boende. Det kan däremot vara möjligt om den enskilde tackar nej för att behov inte längre föreligger eller om behovet tillgodoses på annat sätt. Om den enskilde tackar nej till ett erbjudet boende och behovet av bistånd fortfarande kvarstår antecknas det i journalen på vilka grunder den enskilde har tackat nej till det erbjudna boendet. Socialnämnden får sedan i nära samråd med den enskilde söka finna en lösning som på bästa sätt kan tillgodose den enskildes behov. I detta sammanhang vill Socialstyrelsen lyfta fram att beslut om bistånd bör vara "aktuella", dvs. avse ett bistånd som i princip ska verkställas omedelbart. Det är inte lämpligt att beslut om bistånd avser en ospecificerad framtid [...]*²⁰

²⁰ Socialstyrelsen, 2006. Brevsvar till Länsstyrelsen i Örebro län. Axestam H, Krusberg P. Dnr 73-07514/2006.

Tidsbegränsade beslut för att undvika rapportering och särskild avgift

Tidsbegränsade beslut fattas ibland för att kommunen inte ska riskera att ärendet blir föremål för särskild avgift. Det förekommer även att kommuner fattar beslut som är kortare än tre månader för att helt undvika rapportering.

Knappt hälften har skriftliga rutiner

Regeringen skriver i ”Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre Prop. 2005/06: 115, s. 120:

För att den föreslagna rapporteringsskyldigheten skall få önskad effekt är det mycket viktigt att mottagarna av rapporterna erhåller uppgifterna vid de tidpunkter som föreskrivs i lagen. Annars förbättras inte kommunens uppföljning av fattade beslut. Inte heller underlättas länsstyrelsens tillsyn. Regeringen förutsätter därför att kommunen tar fram rutiner som möjliggör en direkt rapportering av de beslut som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet eller från den dag då verkställigheten avbröts.

I enkäten frågade vi om kommunen har skriftliga rutiner för hur rapporteringen av ej verkställda beslut till IVO ska gå till. Knappt hälften av kommunerna, 48 procent svarade att de har sådana rutiner och 52 procent svarade att de inte hade rutiner.²¹

En del kommuner som inte har skriftliga rutiner uppgav att de tycker att de instruktioner som finns från IVO räcker som underlag för att kunna rapportera. Några kommuner uppgav också att de håller på att ta fram rutiner och några små kommuner menade att de kan ha överblick och koll på rapporteringen utan skriftliga rutiner.

Knappt hälften tror att lagstiftningen lett till kortare väntetider

Vi ställde frågan om man bedömer att den lagstiftning som finns avseende ej verkställda beslut och särskild avgift bidrar till att fler beslut verkställs inom skälig tid i den egna kommunen. Syftet var att se hur kommunerna bedömer vilka effekter den införda lagstiftningen haft. Av de kommuner som kunde ta ställning, 225 av 247, ansåg sju procent att lagstiftningen bidragit i allra högsta grad. Det var 40 procent som ansåg att lagstiftningen delvis bidragit och 34 procent som ansåg att den inte bidragit särskilt mycket. Att lagstiftningen inte bidragit alls ansåg 19 procent av kommunerna. I tabell 16 framgår kommunernas svar på frågan.

²¹ Åtta av kommunerna som besvarade enkäten kände inte till om man hade skriftliga rutiner. Svaren baseras därför på svar från 239 kommuner.

Tabell 16. Bedömer ni att den lagstiftning som finns avseende ej verkställda beslut och särskild avgift bidrar till att fler beslut verkställs inom skälig tid i er kommun?

Svarsalternativ	Procent (%)
Ja, i allra högsta grad	7 %
Ja, delvis	40 %
Nej, inte särskilt mycket	34 %
Nej, inte alls	19 %

Källa: IVO:s kommunenkät 2013.

De kommentarer som kommunerna gett i anslutning till denna fråga varierar alltifrån att man anser att lagstiftningen bidragit till att fler beslut verkställs inom skälig tid till att den inte bidragit eller att det är andra faktorer som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut. Några exempel på kommentarer som uttrycker att lagstiftningen bidragit på ett positivt sätt ges nedan. Exempelen handlar bland annat om att lagstiftningen gjort att frågan lyfts upp på politisk nivå, att rapporteringen synliggjort efterfrågan på boende och att den haft inverkan på kommunens planering:

Just att det ska upp i politiken är viktigt. Det har gett en betydligt större "tyngd" åt frågorna och en återkommande analys av om våra boendeplatser är tillräckliga (det är där vi ibland inte klarar kravet). Vi har också blivit mer effektiva i alla led när det gäller boendefördelning och verkställighet.

Ja, genom rapportering har vi synliggjort efterfrågan av till exempel särskilda boenden. Upplever att rutinerna och dokumentationen gällande till exempel verkställighet av kontaktperson förbättrats avsevärt.

För vår del ger det politiken en vägledning om var/vad vi behöver prioritera.

Jag tror att det har inverkan på hur kommunen har lagt upp sin framtidsbevakning. För att vara beredd på eventuella nyansökningar. Det som går att prognostisera är framförallt kommande ansökningar från unga med funktionshinder.

Nedan ges några exempel på kommentarer som är mer neutrala eller uttrycker att lagstiftningen bidragit på ett negativt sätt. Flera av kommentarerna handlar om att det är andra faktorer än tillsyn och straffavgift som styr möjligheterna att verkställa beslut. Kommentarna handlar exempelvis om att kommunerna är helt i händerna på det civila samhället för att kunna ordna kontaktpersoner och kontaktfamiljer, att det finns svårigheter kring att planera och färdigställa byggandet av bostäder och att svårigheterna många gånger handlar om att enskilda tackar nej till insatser:

En särskild avgift skapar i sig inte ytterligare resurser att kunna skapa fler platser eller anställningar. I stället har det väl egentligen motsatt effekt...

När det gäller verkställande av familjehem och kontaktperson tycker jag det är konstigt att vite (särskild avgift, vår anmärkning) kan utdömas, vi är ju helt i

händerna på det civila samhället, det är ju helt frivilligt att ställa upp på sådana uppdrag. Jag tycker självklart att man snabbt ska verkställa beslut men jag tror inte att denna rapportering gör att besluten verkställs snabbare.

En sanktionsavgift höjer inte tillgången på till exempel kontaktfamiljer. Däremot uppmärksammas själva frågan i och med rapporteringen.

Kommunen gör alltid sitt yttersta att verkställa ett beslut inom en rimlig tid. Om ett beslut inte verkställs beror det på att endera har personen tackat nej eller att vi inte har kunnat mobilisera rätt resurser på grund av till exempel platsbrist. I just de lägena påverkar inte en straffavgift utan en redan ansträngd budget/verksamhet får ännu mindre pengar att bedriva vård och omsorg för.

X kommun arbetar med en funktionshindersplan för att komma i balans och full behovstäckning gällande bostad med särskild service. Svårigheterna ligger mer i teknik, byggnadsplaner, tillgång till objekt, överklagningar från allmänhet som leder till fördröjningar av byggnadsplaner och tillgång till möjliga bostadsobjekt. I övrigt handlar det om svårigheter att matcha brukarens önskemål till exempel vid kontaktperson.

Många ej verkställda beslut handlar om att den enskilde tackar nej till erbjudet boende.

Många är negativa till rapporteringskravet

Av de öppna svaren i enkäten framgår att några få kommuner tycker att det är bra som det är idag med hur ofta rapporteringen av ej verkställda beslut ska ske. Det är däremot flera kommuner som anser att inrapporteringen inte är ett bra sätt att hantera svårigheterna att verkställa beslut. Synpunkterna handlar bland annat om att rapporteringsskyldigheten skapar en onödig administration och att det inte är en rimlig hantering av samhällets resurser. Synpunkterna handlar också om att lagstiftningen innebär en onödig kontroll och en misstro mot kommunerna. Några exempel på synpunkter:

Jämförelsevis mycket tid läggs ner på rapportering och sammanställning av statistik. Att lägga ner tid på att rapportera ett ärende som är till exempel två veckor för sent verkställt känns som onödig byråkrati. Rapport borde vara nödvändig först när verkställandet är mer än sex månader för sent.

Tycker att det skulle räcka med uppföljning två gånger per år.

Det är självklart att beslut ska verkställas så fort som möjligt, men de personer som omfattas av dessa lagstiftningar har ofta en komplex problematik – man ändrar sig, tackar nej och ändrar sig igen (som ett exempel – vilket gör att det alltid kommer att finnas icke verkställda beslut). Det är ju människor och inte maskiner vi har att göra med.

Hela rapporteringssystemet skapar en administration som saknar motstycke i socialtjänstverksamheten. Vi ifrågasätter starkt om denna rapporteringshysteri är ett rimligt hanterande av samhällsresurser.

Onödig kontroll, som bygger på en misstro att kommunen inte följer lagar och föreskrifter. Gör istället stickprov på kommunerna och lägg ner den här administrationen.

Enklare byggprocesser och begränsat antal erbjudanden

Kommunerna fick också svara på frågan om man hade några förslag på hur väntetiderna ska kunna kortas. Förslagen handlar framför allt om problemen med bostäder. Kommunerna efterfrågar mer resurser för att bygga bostäder, förenklade byggprocesser och begränsningar i den enskildes möjligheter att tacka nej till erbjuden insats. När det gäller förslag kring kontaktperson och kontaktfamilj framfördes inga förslag. Några exempel på förslag och synpunkter:

Ta bort rapporteringskravet i lagstiftningen och ersätt det med en kvalitetskontroll liknande Medicinskt ansvarig sjuksköterska.

Idag har kommunens kunder möjlighet att tacka nej till två erbjudanden om boende. Om de inte hade kunnat tacka nej hade inte väntetiderna mellan beslut och verkställighet behövt dra ut på tiden. Men det är politikerna i kommunen som har valt att ha det så.

Det som är mest komplicerat för omsorgen om personer med funktionsnedsättning är boende. Många unga söker förhandsbesked enligt LSS till oss i kommunen. Precis som andra ungdomar, vill man ta del av det utbud som en storstad kan erbjuda. Här är det i princip omöjligt för oss att ha en beredskap med bostäder. Sen gäller det önskemål om olika specifika inriktningar. Vad gäller andra insatser där det finns specifika önskemål, som till exempel att en viss sorts person ska utföra ledsagning, kontaktpersonsuppdrag etc., brukar vi till slut kunna hitta en bra lösning. Boende är ibland omöjligt att hitta något som den enskilde tackar ja till. Är man till exempel bara inställd på att bo i en viss del av staden och få ett boende med en viss specialistinriktning och tackar nej till alla andra alternativ. Hur länge ska man hålla på att redovisa detta?

Det är besluten angående kontaktpersoner och boende som är svårast att verkställa. När det gäller kontaktpersoner så är det svårt att göra något. När det gäller boende så skulle staten kunna ha ett starkare stimulanssystem för att bidra till utbyggnad av särskilda boenden.

Förenklade regler och ekonomiskt stöd från staten som underlättar byggandet av nya boenden och öppen verksamhet.

Statliga pengar för såväl bostäder som personal.

Förenklad byggprocess för bostad med särskild service. Rätten att tacka nej till erbjuden plats borde begränsas.

Att planering av nya bostäder och bostadsområden måste omfatta även bostäder för personer med särskilda behov. När byggnadslov beviljas borde man kunna ställa krav på att en del av bostäderna ska vara utformade för personer med särskilda behov. Behovet finns och kommer alltid att finnas. Vi vill och har ett samhälle som även ska omfatta att funktionshindrade ska så långt det är möjligt kunna leva som alla andra och en egen bostad med särskild utformad stöd är en rättighet.

Det beror helt på den enskilde individens upplevelser av att vänta. Om man bara vill bo på ett ställe och är beredd och vänta så är ju det ett val den enskilde gör, precis som för alla andra som söker boende på övriga marknaden (vård och äldre). Socialnämnden i kommunen anser att vissa typer av ärenden som rätt till kontaktperson utmärker sig både inom SoL och LSS genom svårigheter med matchning och rekrytering. Övriga beslut har oftast inte någon längre väntetid men undantag kan finnas för personer med särskilda önskemål.

Korta tiden för utflyttning och iordningställande av lägenhet för nästa hyresgäst.

IVO:s arbete kan effektiviseras

I uppdraget ingick att bedöma effekterna av de rutiner som IVO följt vid hanteringen av ej verkställda beslut och gynnande domar samt särskild avgift. Följande frågor har varit viktiga att besvara i översynen av IVO:s arbete. Bedrivs IVO:s handläggning på ett effektivt sätt? Finns det möjligheter att göra förändringar för att minska den administrativa hanteringen av drygt 8 000 ej verkställda beslut per år? Hur kan arbetet på myndigheten samordnas och utvecklas?

IVO har analyserat arbetet och tagit fram förslag till effektiviseringar som IVO:s ledning i skrivande stund ska ta ställning till. Myndigheten överväger följande förändringar med utgångspunkt i hur lagstiftningen ser ut idag:

- ⊕ Individrapporterna ersätts med en ”kommun-nämndrapport”.
- ⊕ Kvartalsrapporten tas bort.
- ⊕ Ett nätverk införs för samordning och utveckling av arbetet.

IVO:s handläggning av ej verkställda beslut

Rapporteringen av ej verkställda beslut till IVO sker genom så kallade individrapporter. Rapporteringen görs antingen via elektronisk rapportering eller via pappersblankett. I kommunerna ansvarar en rapportör för individ- och familjeomsorg, en för handikappomsorg respektive äldreomsorg för rapporteringen till IVO. Rapporteringen som sker inbegriper en stor administrativ hantering, både i kommunen och på IVO. De individrapporter som skickas in via pappersblankett ska exempelvis skannas och läggas in i myndighetens dokumenthanteringssystem DHS. Ibland är uppgifterna som kommer till IVO felaktiga och IVO måste då begära in kompletteringar. Alla individrapporter måste också avslutas genom ett beslut även om IVO inte vidtagit någon åtgärd.

Rapporteringen av ej verkställda beslut sker också genom en kvartalsrapport som ska skickas till IVO. I kvartalsrapporten anmäls om kommunen har några individrapporter för den aktuella rapporteringsperioden eller inte. Uppgifterna från kvartalsrapporten används inte av IVO idag. När kvartalsrapporten infördes då rapporteringsskyldigheten tillkom var tanken att rapporten skulle vara en påminnelse för kommunerna att rapportera eventuella ej verkställda beslut till tillsynsmyndigheten.

Arbetet med ej verkställda beslut på IVO bedrivs inom ramen för myndighetens ledningssystem för kvalitet. Som grund för hur arbetet ska utföras rent praktiskt finns två rutiner, ”Ej verkställda beslut” och ”Gynnande domar”.

Beräknade kostnader för hela IVO:s arbete med ej verkställda beslut och gynnande domar samt särskild avgift under hela 2014 är cirka 15 miljoner kronor.²²

Tillsynsmyndigheten ansöker i 3,5 procent av fallen

Den särskilda avgiften är avsedd som en yttersta åtgärd som bara behöver tillgripas i ett mindre antal fall. Under de fyra senaste åren har 1186 ansökningar gjorts av tillsynsmyndigheten utifrån de 34 101 ej verkställda besluten som rapporterats. Tre av dessa ansökningar avsåg ej verkställda domar. Det innebär att 3,5 procent av de rapporterade ej verkställda besluten ledde till att tillsynsmyndigheten ansökte om särskild avgift till förvaltningsdomstolen. 2,1 procent av de rapporterade ej verkställda besluten enligt SoL ledde till en ansökan. Motsvarande siffra för LSS var 6,8 procent. I betydligt fler ärenden begärdes uppgifter in från kommunen men dessa ärenden bedömdes inte vara aktuella för ansökan om särskild avgift.

Frågan i nästa steg blir hur många av dessa ansökningar som leder till att avgift utdöms. Den frågan är svår att besvara eftersom ansökan kan ske under ett år och det kan ta ett eller flera år innan ansökan utmynnat i en lagakraftvunnen dom. Vi har inte haft möjlighet att följa upp om varje ansökan lett till en dom med särskild avgift. Däremot kan vi se i vår analys av 183 domar om särskild avgift att dessa i 81 procent av fallen utmynnat i att särskild avgift utdömts. Detta visar att när tillsynsmyndigheten gör en ansökan så blir utfallet i de allra flesta fall att avgift utdöms. Däremot sätts avgifterna många gånger ner i förhållande till det belopp som tillsynsmyndigheten yrkat på.

Färre ej verkställda gynnande domar

IVO handlägger inte bara ej verkställda beslut utan också ej verkställda gynnande domar. Problemen med ej verkställda domar som uppmärksammades i början av 2000-talet har i stort sett försvunnit. Under de fyra åren 2010–2013 gjorde tillsynsmyndigheten endast tre ansökningar om särskild avgift hos förvaltningsrätten på grund av ej verkställda domar. Länsstyrelserna följde tidigare upp samtliga gynnande domar inom SoL och LSS. När Socialstyrelsen blev ansvarig för tillsynen visade uppföljningen att problemen med ej verkställda domar i stort sett försvunnit. Myndigheten beslutade att domar om ekonomiskt bistånd inte skulle följas upp då det visat sig att kommunerna verkställer dessa. Vidare bestämdes att stickprov skulle göras på var tionde SoL- och LSS-dom.

Mot bakgrund av att problemen med ej verkställda domar är mycket små överväger IVO att inte kontinuerligt följa upp domar utan istället agera utifrån de klagomål som kan komma in från enskilda.

²² Beräkningen bygger på tertialuppföljningen för tertial 1 år 2014. Beloppet 4 559 308 kronor som avser kvartal 1 har räknats upp för hela året till 13 677 923 kronor. Eftersom inte all tidrapportering inkommit och då det saknas några fakturor som inte kommit in till myndigheten så beräknas kostnaderna något högre.

Kommunernas syn på rapporteringen till IVO

Hur ser kommunerna själva på inrapporteringen och frågor som rör ej verkställda beslut? I kommunenkäten ställde vi några frågor om detta.²³

Tre av tio rapporterar fortfarande via pappersblanketter

Av enkätsvaren framgår att 72 procent av kommunerna rapporterar elektroniskt och 28 procent rapporterar via pappersblankett. Detta är ungefärliga siffror då det ibland kan variera även inom en kommun genom att en förvaltning skickar in pappersblanketter och en annan använder den elektroniska rapporteringen.

IVO har agerat under de senaste åren för att få samtliga kommuner att rapportera elektroniskt och på så sätt minska den administrativa hanteringen på IVO. När rapporteringen sker via pappersblankett måste rapporten skannas in manuellt och läggs in i DHS. Detta är en tidsödande procedur som också tar onödiga resurser. Det skulle vara effektivare om samtliga kommuner som rapporterar ej verkställda beslut gjorde det elektroniskt.

Orsaken till att några kommuner fortfarande använder pappersblankett är främst att rapportörerna inte har eller vill använda sin personliga e-legitimation. Några hänvisar också till att det funnits tekniska svårigheter att få rapporteringen att fungera och att man därför fortsätter att använda pappersblanketten. Andra uppger att det fungerar bra att skicka in pappersblanketten och att man därför fortsätter att göra det. Flera kommuner som idag använder pappersblanketten uppger dock att de har för avsikt att börja rapportera elektroniskt.

På det hela taget är kommunerna nöjda med hur rapporteringen fungerar till IVO då 84 procent av kommunerna som besvarat enkäten uppger att rapporteringen fungerar mycket bra eller bra. Knappt fem procent anser att rapporteringen fungerar dåligt eller mycket dåligt. Av dessa uppger många att de har tekniska svårigheter när de registrerar. Det handlar exempelvis om att man måste fylla i samma uppgifter flera gånger, att systemet är trögt och att man kastas ur systemet och får börja om.

Effektiviseringar av IVO:s arbete

För närvarande analyseras och bearbetas ett antal förslag som tagits fram på IVO och som går ut på att effektivisera arbetet med ärendeslaget.

Individrapporerna ersätts med en "kommun-nämndrapport"

IVO överväger att ersätta individrapporeringen med rapportering på kommun-nämndnivå. Rapporteringen ska precis som idag innehålla de uppgifter som föreskrivs i SoL respektive LSS. Förändringen innebär att IVO får tillgång till samma uppgifter som idag med den skillnaden att antalet ärenden som ska hanteras i DHS minskar avsevärt.

Den övervägande majoriteten av de 8 000 ej verkställda beslut som rapporteras årligen, cirka 84 procent, avslutas utan åtgärd. Enligt vår beräkning skulle IVO

²³ Som komplettering till enkätsvaren höll IVO ett fokusgruppsmöte i november 2013 med fyra kommuner från Västra Götaland.

spara in cirka en halvtidstjänst genom att inte avsluta över 7 000 ärenden genom så kallade s-beslut (avslut utan åtgärd).

Utifrån kommun-nämndrapporten kan inspektörerna analysera uppgifterna om enskilda individer och även få överblick över hur problemen ser ut i olika kommuner. Inspektören kan sedan öppna ett nytt ärende i DHS när uppgifter om enskilda individer behöver hämtas in. IVO skulle precis som idag efter att ha gjort en bedömning kunna ansöka om särskild avgift.

Tanken med detta förslag är först och främst att frigöra resurser för att kunna använda dessa för operativ tillsyn. Genom kommun-nämndrapporteringen får IVO tillgång till de uppgifter som behövs för att agera. Arbetet kan därför bli effektivare.

Innan IVO genomför denna förändring behöver myndigheten mer i detalj undersöka vilka konsekvenser den skulle få. En möjlig konsekvens är att det skulle uppstå svårigheter att ta fram statistik om ej verkställda beslut. Vi anser dock att möjligheterna att leverera statistik måste vara underordnad en effektiv hantering av uppdraget. IVO är en renodlad tillsynsmyndighet. Problem att ta fram statistik kan lösas genom att en annan myndighet får i uppdrag att göra årliga mätningar. Detta tillvägagångssätt användes tidigare då länsstyrelserna var tillsynsmyndighet.

Rättsenheten på IVO har konstaterat att det inom lagens utformning som den ser ut idag är möjligt att gå över från individrapportering till rapportering på kommun-nämndnivå.

Kvartalsrapporten tas bort

Kvartalsrapporten kan tas bort. En gång per kvartal ska socialnämnden rapportera om kommunen har individrapporter för det aktuella kvartalet eller inte. Rapporteringen hade tidigare funktionen att påminna kommunerna om att de skulle rapportera eventuella ej verkställda beslut men detta bedömer vi nu har spelat ut sin roll.

Nätverk för samordning och utveckling av arbetet

IVO bör skapa ett nätverk för samordningsfrågor kring ej verkställda beslut och domar samt särskild avgift. Det har framkommit från berörda som arbetar med ärendeslagen på IVO att det finns ett behov av samordning och utveckling av arbetet. Idag finns inget forum där frågor kan diskuteras. Ett viktigt område är exempelvis att utveckla hanteringen av särskild avgift. När ska IVO göra ansökningar om särskild avgift? Hur ska IVO argumentera i sina ansökningar för att få domstolarna att utdöma särskild avgift? Hur ska IVO agera då domarna överklagas? Det finns ett behov av att arbeta mer enhetligt på myndigheten och även att utveckla arbetet i olika avseenden. Detta förutsätter att det finns ett forum där frågorna kan diskuteras.

Referenser

Bäckman, Therese, 2013. Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS. Göteborgs universitet, Handelshögskolan.

Länsstyrelserna, 2009. Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2008.

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

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.

Regeringsrätten, 2009: 6733-07.

Rehnberg, Jan, 2014. Piska istället för morot. Om statens strävan att genom skärpt lagstiftning få kommuner att verkställa fler beslut om platser i särskilt boende för äldre. Uppsats. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna, 2001. Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2001.

Socialstyrelsen, 2006. Brevsvar till Länsstyrelsen i Örebro län. Axestam H, Krusberg P. Dnr 73-07514/2006.

Socialstyrelsen, 2009. Ris och ros. En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen.

Socialstyrelsens, 2011. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Socialstyrelsen, 2013. Personer med funktionsnedsättning – vård och omsorg 1 oktober 2012. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen. Sveriges officiella statistik.

Socialstyrelsen, 2013. Personer med funktionsnedsättning– insatser enligt LSS år 2012. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen. Sveriges officiella statistik.

Socialstyrelsen, 2013. Äldre – vård och omsorg den 1 oktober 2012. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen. Sveriges officiella statistik.

Socialstyrelsen, 2013. Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin. Delrapport 2.

Socialstyrelsen, 2014. Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin. Delrapport 3.

SOU 2004:118. Beviljats men inte fått. Betänkande av Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut.

Bilaga 1. Metod

Här beskriver vi hur regeringsuppdraget har organiserats och genomförts.

Projektorganisation

Projektgruppen som arbetat med uppdraget har bestått av projektledare Johan Brisfjord, avdelningen för analys och utveckling, Birgitta Arnesen, avdelning sydväst, och Ida Pontén, avdelning nord. Till projektet har Birgit Rengren Borgersen, avdelning öst, och Thomas Larsson, avdelning mitt, deltagit som interna experter i uppdraget. Karsten Åström och Lupita Svensson, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings universitet, har deltagit som externa experter genom att delta i diskussioner och ge synpunkter på arbetsmaterial. Kristina Söderborg, avdelningen för analys och utveckling, har svarat för analysen av domarna om särskild avgift och Carl Hogstedt, avdelningen för analys och utveckling, har tagit fram statistikuppgifterna. Ulla Essén har varit kontaktperson på Socialstyrelsen och har bidragit genom att delta i diskussioner och ge synpunkter på arbetet. Projektgruppen har också haft dialog med representanter från IVO:s övriga regionala avdelningar som inte ingått i projektgruppen. Följande personer har bidragit till arbetet med synpunkter och faktauppgifter: Kerstin Sander, avdelning syd, Inga-Lill Ekvall, avdelning sydöst, Ann-Christine Pettersson, avdelning mitt, samt Mohammad Dadgaranfar, avdelning öst.

Metod

Iakttagelser och resultat från tillsynen 2010–2013

Vi har sammanställt iakttagelser och resultat från tillsynen som gjorts av Socialstyrelsen 2010-01-01 till 2013-05-31 och därefter av IVO. Socialstyrelsen gjorde på uppdrag av regeringen en utvärdering av rapporteringsskyldigheten och särskild avgift 2009. Utvärderingen utmynnade i rapporten ”*Ris och ros. En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen. Socialstyrelsen 2009*”. Denna rapport har vi använt som referensmaterial.

Socialstyrelsen gjorde en tillsyn 2012 av tio kommunernas arbete med ej verkställda beslut. Denna tillsyn utgör ett viktigt underlag för vår redovisning.²⁴

Utöver detta har projektgruppen haft möten och kontakter med representanter från IVO:s samtliga avdelningar för att samla in erfarenheter från tillsynen.

Kommunenkat och fokusgrupp med fyra kommuner

Vi skickade en enkät i oktober 2013 till landets samtliga kommuner inklusive stadsdelar i Stockholm, Malmö och Göteborg. Enkäten innehöll frågor om rapporteringsskyldigheten och särskild avgift. Svarsfrekvensen var 78,4 procent. Vi

²⁴ Tillsynen redovisades i Socialstyrelsen, 2013. Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin – delrapport 2, s. 20–28.

gjorde inte någon bortfallsanalys men bedömer att svaren ganska väl bör avspegla kommunernas synpunkter i landet eftersom svarsfrekvensen var förhållandevis hög.

Syftet med enkäten var att fånga in hur kommunerna ser på hur själva inrapporteringen fungerar. Vi ville också få en bild av hur kommunerna ser på vilken effekt rapporteringsskyldigheten haft på möjligheterna att verkställa beslut. Vi ville även mer allmänt fånga in kommunernas synpunkter på rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften och få förslag på hur väntetiderna skulle kunna minskas.

Vid ett fokusgruppsmöte med fyra kommuner i Västra Götalands län i november 2013 följde vi upp enkätsvaren genom att diskutera vad som kommit fram i enkäten.

Statistikuppgifter 2010–2012

Vi har tagit fram statistikuppgifter över ej verkställda beslut och domar samt särskild avgift. Uppgifterna om antalet ej verkställda beslut och hur långa väntetiderna är tog vi fram genom sökningar i DHS. När det gäller antalet rapporterade ej verkställda beslut så gjorde vi justeringar i underlaget. Vi tog exempelvis bort felaktiga dubletter och korrigerade andra mindre felaktigheter i materialet. Vi tog också bort ett antal ärenden som fördes över från länsstyrelserna till Socialstyrelsen 2009/2010 vid myndighetsövergången och som tidigare felaktigt räknats med i antalet rapporterade ej verkställda beslut för 2010. Detta innebär att uppgifterna skiljer sig åt från de uppgifter som tidigare publicerats i olika rapporter, till exempel Socialstyrelsens årsredovisningar för 2010–2012.

Domar om särskild avgift

Vi identifierade 942 domar där särskild avgift utdömts åren 2010–2012 genom en sökning i DHS. Därefter sammanställde vi olika uppgifter, till exempel beloppens storlek och insatstyp bland annat genom att ta fram uppgifterna från Socialstyrelsens faktureringsunderlag till kommunerna.

Ansökningar om särskild avgift

Uppgifter om antalet ansökningar om särskild avgift samlade vi in manuellt via IVO:s sex regionala avdelningar. Därför kan det också finnas vissa skillnader i förhållande till uppgifter om antalet ansökningar som publicerats i andra rapporter och i andra sammanhang. Vi bedömer att dessa manuellt insamlade uppgifter är mest tillförlitliga. Vi också tagit med ansökningar för 2013.

Analys av domar där särskild avgift utdömts

Vi har analyserat totalt 183 domar om särskild avgift:

- 79 kammarrättsdomar
- 102 förvaltningsrättsdomar
- 2 domar från Högsta förvaltningsdomstolen²⁵

²⁵ Den ena domen kom 2010 från Regeringsrätten, RÅ 2010 ref. 81 och innehöll två mål. Den andra domen kom 2011 från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 1314-11. Regeringsrätten ändrade namn till Högsta förvaltningsdomstolen den 1 januari 2011.

Samtliga domar avser domar som utdömts 2010–2012. Kammarrättsdomarna och domarna från Högsta förvaltningsdomstolen är samtliga domar som kom under de tre åren från dessa domstolar, alltså en totalunderökning. Kammarrättsdomarna begärde vi in direkt från kammarrätterna. De 102 förvaltningsrättsdomarna är däremot ett slumpmässigt urval av domar från ett urval av insatser.

Urvalsmetod och analys av förvaltningsrättsdomarna

Vi gjorde ett urval av förvaltningsrättsdomarna från de fem vanligaste biståndstyperna enligt SoL och insatserna enligt LSS som rapporterats som ej verkställda beslut. Denna begränsning gjorde vi därför att det är dessa fem insatser som kommunerna ha svårast att verkställa och dessa domar är därför också mest intressanta att analysera. Vi har alltså medvetet valt bort övriga domar för att kunna fokusera på de insatser som kommunerna har svårast att verkställa. De fem biståndstyperna och insatserna var:

- ⊗ Kontaktperson 9 § 4 LSS
- ⊗ Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna 9 § 9 LSS
- ⊗ Bostad för äldre SoL
- ⊗ Kontaktfamilj SoL
- ⊗ Kontaktperson SoL

Genom sökning i JP-infonets databas för LSS respektive SoL har vi fått fram samtliga förvaltningsrättsdomar 2010–2012 som avser de fem mest frekventa insatserna.

Tabell 17. Antal förvaltningsrättsdomar om särskild avgift fördelat på insatser, 2010–2012.

Insats	2010	2011	2012	Totalt
Kontaktperson 9 § 4 LSS	48	103	119	270
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	37	100	111	248
Kontaktfamilj SoL	18	59	33	110
Bostad för äldre	24	55	82	161
Kontaktperson SoL	26	98	118	242
Summa	153	415	463	1031

Vi gjorde ett urval på cirka tio procent av domarna, 102 domar. Dessa 102 domar fördelades utifrån det proportionerliga antalet per år och insats. Se tabell 18.

Tabell 18. Antal förvaltningsrättsdomar i urvalet fördelat på insatser, 2010–2012.

Insats	2010	2011	2012	Totalt
Kontaktperson 9 § 4 LSS	5	10	12	27
Bostad för vuxna 9 § 9 LSS	4	10	11	25
Kontaktfamilj SoL	2	6	3	11
Permanent bostad äldre	2	5	8	15
Kontaktperson SoL	3	10	11	24
Summa	16	41	45	102

Vi använde följande sökord för att hitta domarna i databasen JP-infonet:

- ⊕ Kontaktperson 9 § 4 LSS. Sökord: ”28 a §” kontaktperson 9 § 4
- ⊕ Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna 9 § 9 LSS. Sökord: "28 a §" bostad 9 § 9
- ⊕ SoL Kontaktfamilj. Sökord: "16 kap 6 a §" kontaktfamilj
- ⊕ SoL Kontaktperson. Sökord: "16 kap 6 a §" kontaktperson
- ⊕ SoL Bostad för äldre. Sökord: "16 kap 6 a §" särskilt boende

Därefter plockade vi ut domarna i den ordning de kom i listan utifrån sökningen i JP-infonet. Vi tog inte hänsyn till vilka domstolar som domarna kommit från. Vi läste sedan igenom varje dom och registrerade ett antal viktiga uppgifter som därefter legat till grund för analysen.

Analys av IVO:s arbete

Projektgruppen har analyserat IVO:s handläggning utifrån myndighetens rutiner. Projektgruppen har också diskuterat handläggningen och förslag till förändringar med representanter från samtliga IVO:s regionala avdelningar. Analys och förslag har också diskuterats med myndighetens processägare och processutvecklare. Analysen och förslagen har presenterats i en särskild PM.

Bilaga 2. Väntetider 2010–2012

LSS 2010

Total väntetid i antal månader	0–3 månader	4–6 månader	7–9 månader	10–12 månader	13–17 månader	18+ månader	Totalt
Kvinna	108	279	178	82	107	124	878
9.1 Rådgivning	0	0	1	0	1	1	3
9.2 Personlig assistent	2	4	1	1	0	1	9
9.3 Ledsagar- service	8	27	9	9	3	5	61
9.4 Kontaktperson	48	112	71	32	38	33	334
9.5 Avlösarservice i hemmet	5	3	3	0	1	0	12
9.6 Korttidsvistelse	7	25	10	6	6	5	59
9.7 Korttidsstillsyn	0	0	1	1	0	0	2
9.8 Boende barn och ungdomar	0	1	1	0	0	3	5
9.9 Bostad f vuxna	19	73	58	29	47	63	289
9.10 Daglig verksamhet	19	34	23	4	11	13	104
Man	176	394	260	163	140	193	1326
9.1 Rådgivning	0	0	1	0	0	1	2
9.2 Personlig assistent	6	2	0	3	1	0	12
9.3 Ledsagar- service	26	45	25	9	7	9	121
9.4 Kontaktperson	65	169	94	53	45	64	490
9.5 Avlösarservice i hemmet	11	16	3	3	3	0	36
9.6 Korttids- vistelse	20	38	26	18	11	4	117
9.7 Korttidsstillsyn	2	1	4	1	0	0	8
9.8 Boende barn och ungdomar	2	4	1	1	2	2	12
9.9 Bostad f vuxna	22	76	79	62	63	90	392
9.10 Daglig verksamhet	22	43	27	13	8	23	136
Totalt	284	673	438	245	247	317	2204

LSS 2011

Total väntetid i antal månader	0–3 månader	4–6 månader	7–9 månader	10–12 månader	13–17 månader	18+ månader	Totalt
Kvinna	132	308	197	126	92	88	943
9.2 Personlig assistent	2	2	0	0	0	0	4
9.3 Ledsagar- service	14	28	12	4	4	4	66
9.4 Kontaktperson	64	145	80	49	26	24	388
9.5 Avlösarservice i hemmet	4	11	2	1	0	1	19
9.6 Korttidsvistelse	9	26	9	6	7	4	61
9.7 Korttidstillsyn	0	1	0	3	0	0	4
9.8 Boende barn och ungdomar	1	1	0	0	0	0	2
9.9 Bostad för vuxna	19	52	67	52	43	49	282
9.10 Daglig verksamhet	19	42	27	11	12	6	117
Man	147	513	276	201	154	185	1476
9.1 Rådgivning	0	0	0	1	0	0	1
9.2 Personlig assistent	1	3	0	0	1	0	5
9.3 Ledsagar- service	19	47	18	14	6	8	112
9.4 Kontaktperson	74	231	121	78	44	49	597
9.5 Avlösarservice i hemmet	5	23	9	4	3	1	45
9.6 Korttidsvistelse	11	43	23	17	10	6	110
9.7 Korttidstillsyn	0	0	1	2	1	1	5
9.8 Boende barn och ungdomar	2	6	2	1	1	0	12
9.9 Bostad för vuxna	17	103	78	65	76	102	441
9.10 Daglig verksamhet	18	57	24	19	12	18	148
Totalt	279	821	473	327	246	273	2419

LSS 2012

Total väntetid i antal månader	0–3 månader	4–6 månader	7–9 månader	10–12 månader	13–17 månader	18+ månader	Totalt
Kvinna	61	309	199	103	76	111	859
9.2 Personlig assistent	1	1	0	0	0	0	2
9.3 Ledsagar- service	4	23	8	3	0	6	44
9.4 Kontaktperson	30	140	77	30	15	15	307
9.5 Avlösarservice i hemmet	1	4	3	2	2	0	12
9.6 Korttidsvistelse	3	21	12	9	3	3	51
9.7 Korttidstillsyn	1	0	1	0	0	0	2
9.8 Boende barn och ungdomar	2	3	2	0	1	0	8
9.9 Bostad för vuxna	8	77	77	47	51	75	335
9.10 Daglig verksamhet	11	40	19	12	4	12	98
Man	145	498	298	167	133	169	1410
9.1 Rådgivning	0	0	0	0	0	2	2
9.2 Personlig assistent	3	1	2	0	0	1	7
9.3 Ledsagar- service	16	48	20	8	5	5	102
9.4 Kontaktperson	53	204	106	49	30	38	480
9.5 Avlösarservice i hemmet	14	20	8	4	3	2	51
9.6 Korttidsvistelse	11	47	21	12	9	4	104
9.7 Korttidstillsyn	3	3	0	0	0	1	7
9.8 Boende barn och ungdomar	3	3	1	2	2	1	12
9.9 Bostad för vuxna	22	109	107	71	75	101	485
9.10 Daglig verksamhet	20	63	33	21	9	14	160
Totalt	206	807	497	270	209	280	2269

SoL 2010

Total väntetid i antal månader	0–3 månader	4–6 månader	7–9 månader	10–12 månader	13–17 månader	18+ månader	Totalt
Kvinna	858	1774	505	175	97	60	3469
Annat bistånd	11	18	8	5	5	1	48
Avlösning i hemmet	0	1	0	0	0	0	1
Behandlingshem	0	1	0	1	2	0	4
Boendestöd	7	5	0	0	2	1	15
Bostad (IFO)	8	14	5	1	1	2	31
Dagverksamhet	28	53	14	10	1	2	108
Ekonomiskt bistånd	0	0	0	1	1	0	2
Familjehem	2	2	0	0	0	0	4
Hemtjänst	13	9	7	2	0	0	31
Kontaktfamilj	41	77	45	19	5	6	193
Kontaktperson	58	109	41	16	11	3	238
Korttidsboende	9	13	3	1	2	0	28
Ledsagning	8	11	4	0	0	3	26
Permanent bostad	661	1434	373	117	67	41	2693
Öppenvårds- verksamhet	12	27	5	2	0	1	47
Man	563	1167	371	119	92	63	2375
Annat bistånd	8	31	12	2	1	3	57
Avlösning i hemmet	2	3	4	0	0	1	10
Behandlingshem	18	6	3	1	0	0	28
Boendestöd	1	9	4	1	1	4	20
Bostad (IFO)	15	23	8	5	5	8	64
Dagverksamhet	25	44	7	4	0	1	81
Ekonomiskt bistånd	1	1	0	1	1	1	5
Familjehem	4	6	6	2	0	0	18
Hemtjänst	3	8	6	0	0	0	17
Kontaktfamilj	37	94	63	26	24	12	256
Kontaktperson	64	139	43	20	20	9	295
Korttidsboende	5	19	3	2	0	0	29
Ledsagning	2	7	1	0	1	0	11
Permanent bostad	351	738	200	55	36	22	1402
Öppenvårds- verksamhet	27	39	11	0	3	2	82
Totalt	1421	2941	876	294	189	123	5844

SoL 2011

Total väntetid i antal månader	0–3 månader	4–6 månader	7–9 månader	10–12 månader	13–17 månader	18+ månader	Totalt
Kvinna	852	1790	678	248	115	82	3765
Annat bistånd	6	22	10	2	1	1	42
Avlösning i hemmet	0	3	2	0	0	0	5
Behandlingshem	5	3	1	0	0	0	9
Boendestöd	12	11	0	2	1	0	26
Bostad (IFO)	8	23	3	4	2	0	40
Dagverksamhet	29	56	22	8	3	1	119
Egna medel	0	0	1	0	0	0	1
Ekonomiskt bistånd	0	1	0	0	0	0	1
Familjehem	5	8	3	1	0	1	18
Hemtjänst	4	2	3	1	0	0	10
Kontaktfamilj	28	92	51	18	7	9	205
Kontaktperson	58	142	69	20	9	8	306
Korttidsboende	4	10	3	1	2	0	20
Ledsagning	1	16	7	8	4	2	38
Permanent bostad	657	1369	499	179	85	59	2848
Öppenvårds- verksamhet	35	32	4	4	1	1	77
Man	569	1217	378	192	88	50	2494
Annat bistånd	14	26	6	7	2	2	57
Avlösning i hemmet	2	3	1	0	0	0	6
Behandlingshem	12	5	2	2	1	2	24
Boendestöd	6	10	2	1	0	1	20
Bostad (IFO)	14	32	11	6	7	4	74
Dagverksamhet	26	43	15	5	3	0	92
Ekonomiskt bistånd	3	2	1	0	0	0	6
Familjehem	6	5	4	1	0	0	16
Hemtjänst	2	3	1	1	0	0	7
Kontaktfamilj	39	112	58	25	18	15	267
Kontaktperson	38	157	77	41	18	10	341
Korttidsboende	9	23	2	3	0	0	37
Ledsagning	3	12	2	7	3	3	30
Permanent bostad	354	749	191	85	35	13	1427
Öppenvårds- verksamhet	41	35	5	8	1	0	90
Totalt	1421	3007	1056	440	203	132	6259

SoL 2012

Total väntetid i antal månader	0–3 månader	4–6 månader	7–9 månader	10–12 månader	13–17 månader	18+ månader	Totalt
Kvinna	626	1598	589	233	137	72	3255
Annat bistånd	15	33	12	1	3	1	65
Avlösning i hemmet	1	3	1	1	0	0	6
Behandlingshem	2	0	2	0	1	0	5
Boendestöd	8	20	9	5	3	0	45
Bostad (IFO)	3	12	4	2	2	0	23
Dagverksamhet	17	55	13	5	1	0	91
Ekonomiskt bistånd	3	6	2	0	0	0	11
Familjehem	2	4	2	2	0	0	10
Hemtjänst	3	4	6	1	1	1	16
Kontaktfamilj	26	88	39	21	12	7	193
Kontaktperson	35	123	48	20	13	9	248
Korttidsboende	5	9	7	0	0	0	21
Ledsagning	0	6	4	2	2	0	14
Permanent bostad	487	1226	437	172	97	54	2473
Öppenvårds- verksamhet	19	9	3	1	2	0	34
Man	430	1100	367	150	93	52	2192
Annat bistånd	5	38	11	8	3	3	68
Avlösning i hemmet	0	2	0	0	2	0	4
Behandlingshem	8	7	3	2	0	1	21
Boendestöd	5	13	9	1	1	0	29
Bostad (IFO)	10	21	12	2	0	2	47
Dagverksamhet	14	41	7	5	3	0	70
Ekonomiskt bistånd	3	6	2	3	0	0	14
Familjehem	3	13	6	0	0	0	22
Hemtjänst	1	6	3	1	0	0	11
Kontaktfamilj	28	103	55	25	16	11	238
Kontaktperson	43	127	56	31	21	9	287
Korttidsboende	12	32	5	2	2	2	55
Ledsagning	0	3	3	1	0	0	7
Permanent bostad	274	659	183	67	45	23	1251
Öppenvårds- verksamhet	24	29	12	2	0	1	68
Totalt	1056	2698	956	383	230	124	5447

Bilaga 3. Rapporterade ej verkställda beslut 2010–2013

	2010			2011			2012			2013		
	Inkomna	Andel av LSS	Andel av total	Inkomna	Andel av LSS	Andel av total	Inkomna	Andel av LSS	Andel av total	Inkomna	Andel av LSS	Andel av total
LSS												
Bostad för vuxna	833	33%	10%	823	32%	9%	856	36%	11%	963	37%	12%
Kontaktperson	912	37%	11%	975	38%	11%	771	33%	10%	794	31%	10%
Daglig verksamhet	255	10%	3%	293	12%	3%	292	13%	4%	341	13%	4%
Korttidsvistelse	200	8%	2%	161	6%	2%	173	7%	2%	201	8%	3%
Ledsagarservice	178	7%	2%	179	7%	2%	151	6%	2%	135	5%	2%
Avlösarservice i hemmet	53	2%	1%	71	3%	1%	71	3%	1%	72	3%	1%
Boende barn och ungdomar	14	1%	0%	18	1%	0%	17	1%	0%	26	1%	0%
Personlig assistent	16	1%	0%	13	1%	0%	15	1%	0%	22	1%	0%
Korttidsstillsyn	14	1%	0%	5	0%	0%	11	0%	0%	13	1%	0%
Rådgivning	6	0%	0%	0	0%	0%	2	0%	0%	1	0%	0%
Totalt LSS	2481			2538			2359			2568		
SoL												
Permanent bostad*	4375	70%	50%	4317	68%	49%	3847	68%	48%	3794	65%	45%
Kontaktperson	572	9%	7%	685	11%	8%	570	10%	7%	622	11%	8%
Kontaktfamilj	470	8%	6%	477	7%	6%	469	8%	6%	527	9%	6%
Dagverksamhet	216	3%	2%	203	3%	2%	185	3%	2%	169	3%	2%
Öppenvårdsverks.	129	2%	1%	160	2%	2%	136	3%	2%	160	3%	2%
Annat bistånd	107	2%	1%	118	2%	1%	121	2%	1%	110	2%	1%
Korttidsboende	64	1%	1%	56	1%	1%	74	1%	1%	90	1%	1%
Boendestöd	30	0%	0%	52	1%	1%	78	1%	1%	131	2%	2%
Bostad (IFO)	94	2%	1%	102	2%	1%	73	1%	1%	125	2%	1%
Familjehem	23	0%	0%	32	1%	0%	42	1%	1%	31	1%	0%
Ekonomiskt bistånd	8	0%	0%	3	0%	0%	29	1%	0%	16	0%	0%
Behandlingshem	40	1%	0%	35	1%	0%	29	1%	0%	25	0%	0%
Hemtjänst	53	1%	1%	23	0%	0%	23	0%	0%	30	1%	0%
Ledsagning	56	1%	1%	53	1%	1%	21	0%	0%	25	0%	0%
Avlösning i hemmet	9	0%	0%	15	0%	0%	11	0%	0%	10	0%	0%
Egna medel	2	0%	0%	0	0%	0%	0	0%	0%	3	0%	0%
Totalt SoL	6248			6331			5708			5868		
Totalt	8729			8869			8067			8436		

*Kategorin "Permanent bostad" enligt SoL avser i huvudsak bostad för äldre. Endast ett fåtal rörde personer med funktionshinder. År 2010 rörde 107 rapporterade ej verkställda beslut personer med funktionshinder. Motsvarande antal var 117 år 2011, 130 år 2012 samt 139 år 2013.

Bilaga 4. Kartläggning av domar

Förvaltningsrättsdomar

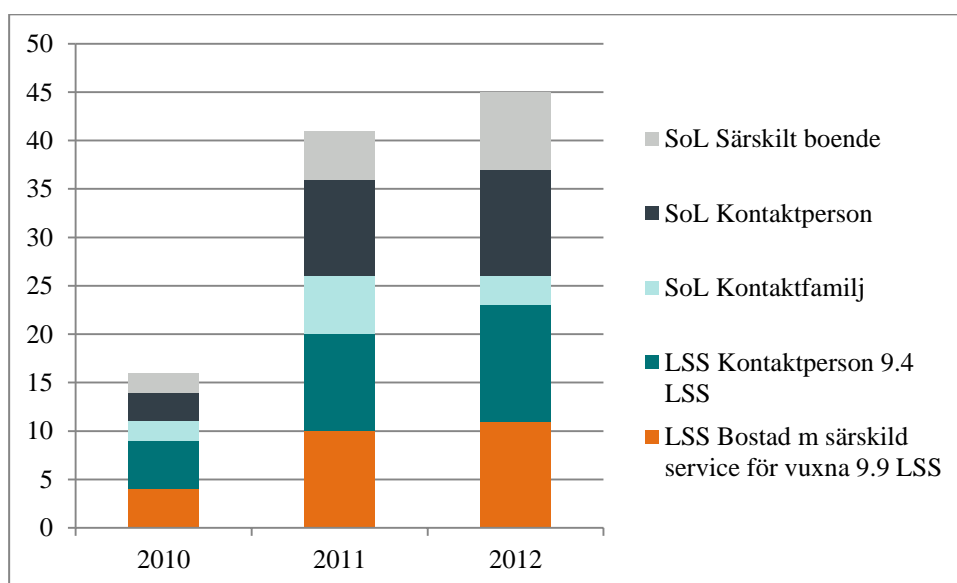
Förvaltningsrättsdomar är inte prejudicerande men är ändå intressanta att kartlägga då den största andelen ärenden stannar i förvaltningsrätten och domarna vinner laga kraft utan att någon har överklagat dem. Vi har gjort en kartläggning av ett slumpmässigt urval av 102 förvaltningsrättsdomar. Vi begränsade urvalsramen till domar som rörde de fem vanligaste insatserna som rapporterats som ej verkställda till IVO. Vi gjorde denna begränsning därför att det är dessa fem insatser som kommunerna har svårast att verkställa och därför är mest intressanta att undersöka. I tabell 19 framgår hur många domar som ingått i urvalet och vilka insatser som omfattas.

Tabell 19. Antal domar som ingått i kartläggningen fördelat på insatser.

Insats	Antal domar i urvalet
Bostad med särskild service för vuxna 9 § 9 LSS	25
Kontaktperson 9 § 4 LSS	27
Kontaktfamilj SoL	11
Kontaktperson SoL	24
Särskilt boende SoL	15
Totalt	102

I diagram 1 framgår också fördelningen av domarna 2010–2012.

Diagram 1. Antal domar fördelat på insatser, 2010–2012.



Bostad med särskild service enligt LSS

Totalt 25 domar rörde bostad för vuxna enligt LSS. I 17 av domarna har särskild avgift utdömts. Av de sex domstolar som utfärdat domarna har fyra utdömt särskild avgift och i två domstolar har samtliga ansökningar avslagits.

Socialstyrelsens yrkanden

I 6 av de 17 domarna gick domstolen helt på Socialstyrelsens linje. I övriga domar där avgift utdömdes sänktes avgiften jämfört med Socialstyrelsens yrkanden med 43–96 procent. Motiven till att sänka avgiften i förhållande till Socialstyrelsens ansökan hängde samman med att kommunerna haft kostnader för de alternativa insatserna.

Kommunernas argumentation

I de åtta domar som ledde till avslag på ansökan om särskild avgift finns vissa gemensamma drag. Kommunerna har framgångsrikt hävdade att den enskilde haft mycket speciella behov, ibland i kombination med att den enskilde tackat nej till något alternativt boende som inte alltid motsvarade ansökan om insatsen. I flera fall har det handlat om att den enskilde har valt att invänta en nybyggnation som inte blivit klar som planerat. I ett fall avböjde personen att bo i ett äldreboende i avvaktan på att den nya bostaden skulle färdigställas. I detta fall utdömdes ingen avgift.

I 14 av de 25 domarna redovisade kommunen att de beviljat eller åtminstone erbjudit en annan insats i avvaktan på verkställighet. De vanligaste insatserna var korttidsboende men i två fall kunde den enskilde bo kvar i 9 § 9-boendet i en annan kommun och var därmed tillförsäkrad goda levnadsvillkor. I tre andra fall fick den enskilde bo kvar i 9 § 8-boenden eller ungdomsboenden under väntetiden.

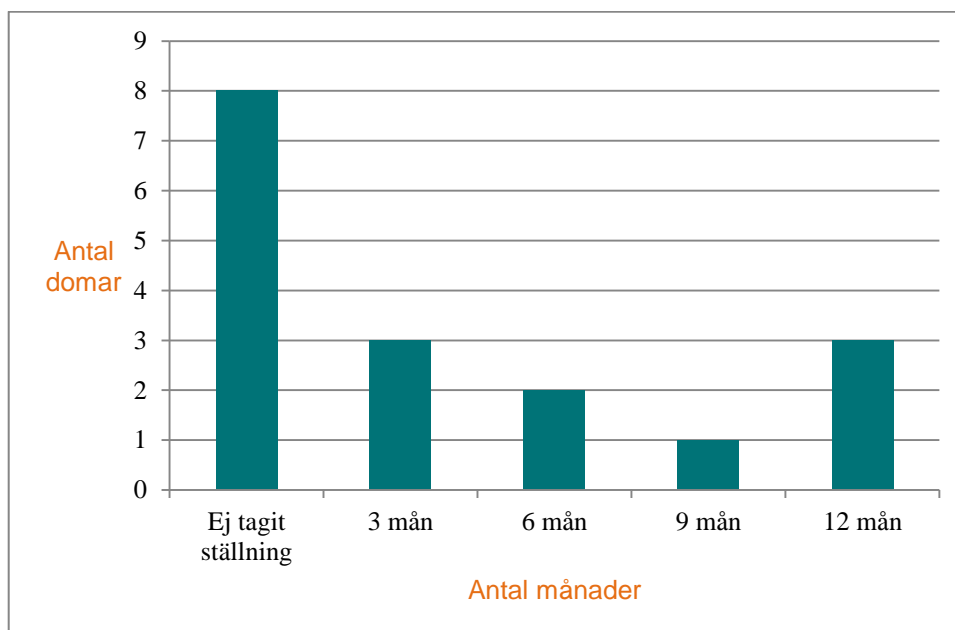
Domskälen

Kommunens kostnader för alternativa insatser hade betydelse för avgiftens storlek. Om kommunen hade beviljat annan insats eller inte i avvaktan på verkställighet utgjorde dock i sig ingen skillnad för utgången i domarna.

En annan faktor som ser ut att ha betydelse är om domstolen har gjort bedömningen att den enskilde har tillförsäkrats goda levnadsvillkor under dröjsmålet. I sex av sju domar med avslag på ansökan om avgift bedömde domstolen att den enskilde tillförsäkrats goda levnadsvillkor.

I 9 av 17 domar där särskild avgift utdömts har domstolen fastslagit när det oskäligen dröjsmålet uppstått. Se diagram 2 nedan.

Diagram 2. Antal domar där avgift utdömts och antal månader avseende domar 9 § 9 LSS då domstolen bedömt att det oskäligen dröjsmålet uppstått.



Utdömda avgifter

De utdömda avgifterna i de 17 målen varierade från 40 000 till 600 000 kronor. Genomsnittet låg på 178 734 kronor.

Avslag på ansökan om särskild avgift

Domskälen i avslagen har vissa likheter. Stort ansvar för dröjsmålet läggs i vissa fall på den enskilde. Det kan handla om att den enskilde i rätts mening haft en alltför specifik önskan om verkställighet, exempelvis att få ett boende inom ett visst bostadsområde. I en dom uttryckte domstolen att ”familjen om den önskat en kortare verkställighetstid skulle ha ansökt tidigare eller tydligt framfört detta till kommunen”.²⁶

Särskilt boende enligt SoL

I urvalet ingick 15 domar som rörde särskilt boende enligt SoL. I samtliga domar utdömdes särskild avgift.

Socialstyrelsens yrkanden

I 5 av de 15 domarna gick domstolen helt på Socialstyrelsens linje. I övriga domar där avgift utdömdes sänktes avgiften jämfört med Socialstyrelsens yrkanden med 12–83 procent. I en av domarna slog domstolen fast att eftersom det erbjudna alternativa biståndet korttidsboende kostade mer än den beviljade insatsen särskilt

²⁶ Förvaltningsrätten i Karlstad. Mål nummer 2320-10.

boende skulle avgiften sänkas. Avgiften sänktes med 70 procent. Den enskilde hade dock inte ansökt om biståndet eller tagit del av det.

Kommunernas argumentation

I samtliga fall har kommunen angett att skälet till att beslutet inte hade verkställts var resursbrist, det vill säga att det saknades tillgång till platser på de särskilda boendena inom kommunen. I några av domarna uppgav kommunen också att den enskilde tackat nej till erbjuden insats eller att den enskilde hade särskilda behov.

I nio av domarna framgick det tydligt att kommunen erbjudit alternativt bistånd, ibland i form av korttidsboende men oftare handlade det om hemtjänstinsatser kombinerat med anhörigstöd.

Domskälen

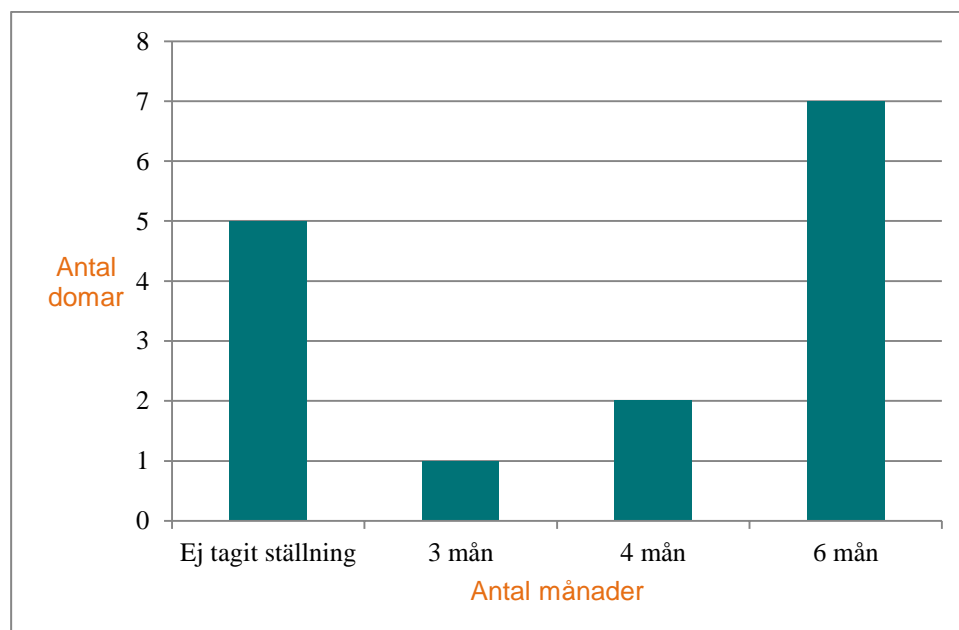
Formuleringar som ”med hänsyn till arten av insats, de ansträngningar som kommunen ändå gjort för att tillgodose behovet samt övriga omständigheter i målet...” och liknande förekom i flera av de analyserade domarna.

I en av de 15 domarna tog domstolen ställning till huruvida den enskilde hade tillförsäkrats goda levnadsvillkor under väntetiden.

Frågan om när det oskäligen dröjsmålet hade uppstått tog domstolarna ställning till i 10 av 15 domar.

Gränsen för oskäligt dröjsmål kommer generellt tidigare för särskilt boende jämfört med bostad för vuxna enligt LSS. Resultaten när det gäller särskilt boende framgår av diagram 3.

Diagram 3. Antal domar och antal månader avseende särskilt boende då domstolen bedömt att det oskäligen dröjsmålet uppstått.



Utdömda avgifter

De utdömda avgifterna i de 15 målen varierade från 10 000 till 300 000 kronor. Genomsnittet låg på 71 434 kronor. Avgifterna var väsentligt lägre för särskilt boende enligt SoL jämfört med bostad för vuxna enligt LSS.

Kontaktperson enligt LSS

Totalt ingick 27 domar rörande kontaktperson enligt 9 § 4 LSS i analysen. Av dem utmynnade 22 i särskild avgift. Fem av domarna innebar avslag på ansökan.

Socialstyrelsens yrkanden

I 9 av de 27 domarna gick domstolen helt eller nästan helt på Socialstyrelsens linje. Ibland avrundade domstolarna summorna till hela tusental. I övriga domar där avgift utdömdes sänktes avgiften jämfört med Socialstyrelsens yrkanden med 15–94 procent. Motiven till att sänka avgiften i förhållande till Socialstyrelsens ansökan har i den här ärendetypen framför allt formulerats som ”*med hänsyn till omständigheterna i målet*”, vilket gör att det är svårt att följa domstolarnas tankegångar.

Kommunernas argumentation

I nästan alla domar uppgav kommunen att skälet till att beslutet inte hade verkställts var resursbrist, det vill säga att det saknades tillgång till lämpliga kontaktpersoner. Ofta förde kommunerna också resonemang om svårigheterna med att rekrytera personer till frivilliga uppdrag och att få tillgängliga kontaktpersoner att acceptera det specifika uppdraget. Bara i två domar uppgav kommunen att den enskilde tackat nej eller att den enskilde hade särskilda behov. Däremot handlade det i flera fall om att den enskilde varit svår att få tag på och liknande. I tre av de fem domarna med avslag var så fallet. I två av domarna hade kommunen erbjudit annan insats i avvaktan på verkställighet, ledsagarservice respektive korttidstillsyn.

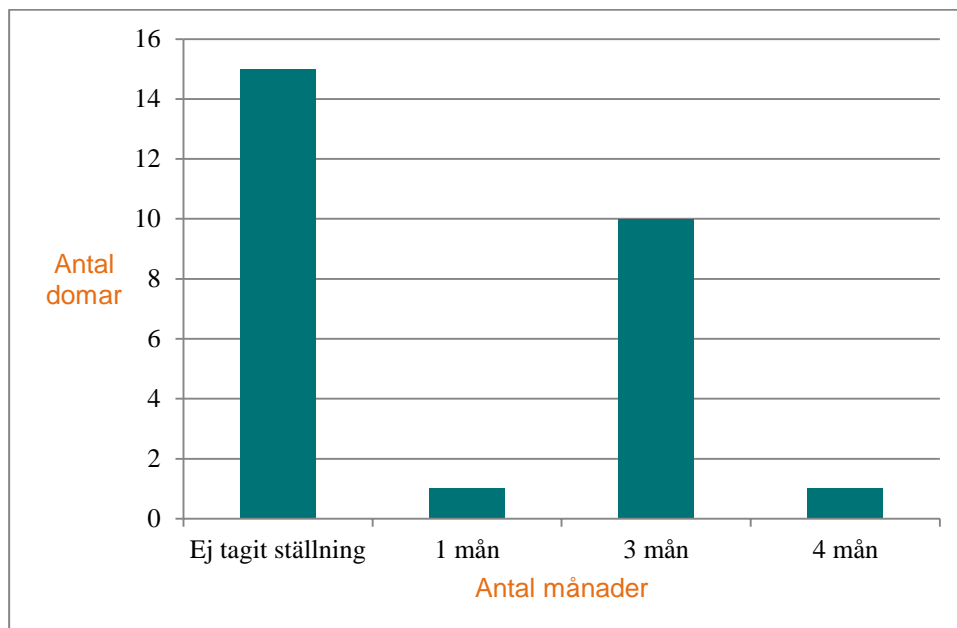
Domskälen

Frågan om den enskilde har tillförsäkrats goda levnadsvillkor under väntetiden har inte varit föremål för prövning annat än i fem domar där det konstaterades att den enskilde inte hade uppnått denna nivå. I övriga domar har domstolen inte tagit ställning till detta.

Även för den här typen av insats har domstolarna generellt valt att motivera reduceringar av den särskilda avgiften med formuleringar som ”*av omständigheterna i målet framgår att...*”.

Frågan om när det oskäliga dröjsmålet uppstått har ganska tydligt bestämts till tre månader i de tio domar där domstolen tagit ställning. I 15 av domarna har domstolen inte tagit ställning.

Diagram 4. Antal domar och antal månader avseende kontaktperson enligt LSS då domstolen bedömt att det oskäligen dröjsmålet uppstått.



Utdömda avgifter

I de 22 domar där särskild avgift utdömdes varierade avgifterna från 10 000 till 38 848 kronor. Genomsnittet låg på 13 208 kronor. Kostnaderna för att tillhandahålla kontaktperson både enligt SoL och LSS är ganska låga, cirka 1 500 kronor/månad. Det gör att de särskilda avgifterna inte kan bli så höga ens om dröjsmålet har varit flerårigt.

Kontaktperson enligt SoL

Totalt 24 domar rörande kontaktperson enligt SoL har analyserats och 18 av domarna resulterade i en särskild avgift. Sex av domarna ledde till avslag på ansökan.

Socialstyrelsens yrkanden

I 14 av de 24 domarna gick domstolen helt eller nästan helt på Socialstyrelsens linje. Ibland avrundade domstolarna summorna till hela tusental. I övriga domar där avgift utdömdes sänktes avgiften jämfört med Socialstyrelsens yrkanden med 54–70 procent. Motiven till att sänka avgiften i förhållande till Socialstyrelsens ansökan har i den här ärendetypen framför allt formulerats som ”med hänsyn till omständigheterna i målet”, vilket gör att det är svårt att följa domstolarnas tankegångar.

Kommunernas argumentation

I de allra flesta fall angav kommunen att skälet till att beslutet inte hade verkställts var resursbrist, det vill säga att det saknades lämpliga kontaktpersoner. Ofta förde kommunerna också resonemang om svårigheterna med att rekrytera personer till frivilliga uppdrag och att få tillgängliga kontaktpersoner att acceptera det specifika

uppdraget. Precis som för kontaktpersoner enligt LSS var det bara i två domar som kommunen upp gav att den enskilde hade tackat nej.

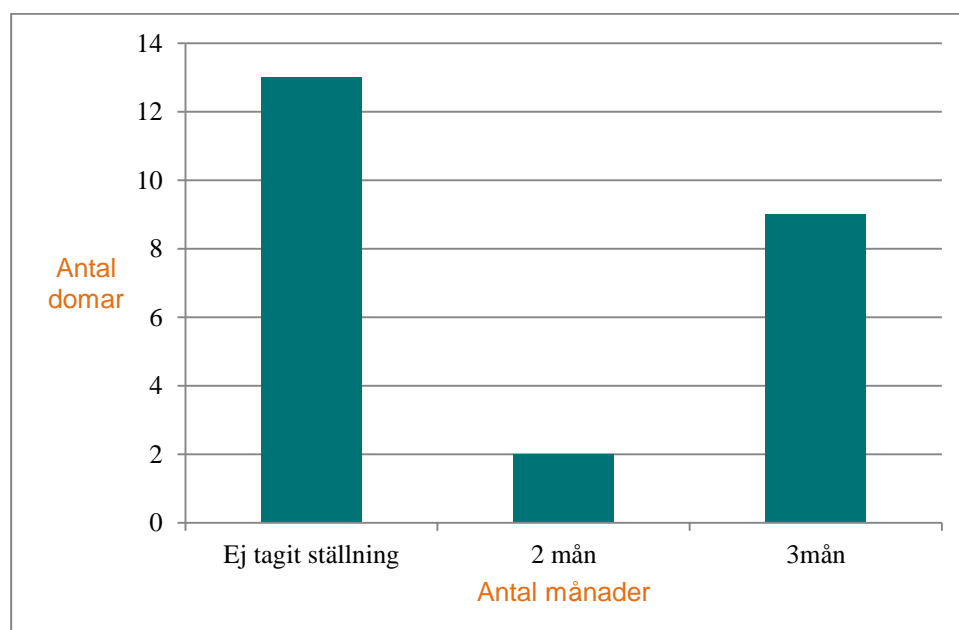
I tre domar hade kommunen erbjudit en annan insats i avvaktan på verkställighet. Men de alternativa insatserna verkade inte ha erbjudits med anledning av väntan på verkställighet utan var snarare insatser som hade pågått oavsett svårigheten att verkställa beslutet.

Domskälen

Frågan om den enskilde har tillförsäkrats goda levnadsvillkor under väntetiden har inte varit föremål för prövning i någon av de 24 domarna. Skälen till att sänka avgiften i förhållande till vad Socialstyrelsen hade ansökt om formulerades som att ”dröjsmålet har varit oskäligt... men omständigheterna i målet är sådana att avgiften bör nedsättas till...”.

Gränsen för när det oskäliga dröjsmålet uppstått i den här insatstypen är ganska tydligt bestämd till tre månader. Domstolen har tagit ställning för detta i elva domar. I 13 av domarna har domstolen inte tagit ställning till när det oskäliga dröjsmålet uppstått.

Diagram 5. Antal domar och antal månader avseende domar om kontaktperson SoL då domstolen bedömt att det oskäliga dröjsmålet uppstått.



Utdömda avgifter

I de 22 mål där särskild avgift utdömdes varierade avgiften från 10 000 till 31 500 kronor. Genomsnittet låg på 15 181 kronor. Kostnaderna för att tillhandahålla kontaktperson enligt både SoL och LSS är ganska låga, cirka 1 500 kronor/månad, vilket gör att de särskilda avgifterna inte kan bli så höga ens om dröjsmålet har varit flerårigt.

Kontaktfamilj enligt SoL

Totalt elva domar rörde kontaktfamilj enligt SoL. Samtliga domar rörde barn. Det blev avslag på ansökan i sex domar och särskild avgift i fem av dem.

Socialstyrelsens yrkanden

I de fem domar där särskild avgift utdömdes sänkte domstolarna inte avgiften annat än avrundat till närmaste tusental i ett ärende.

Kommunernas argumentation

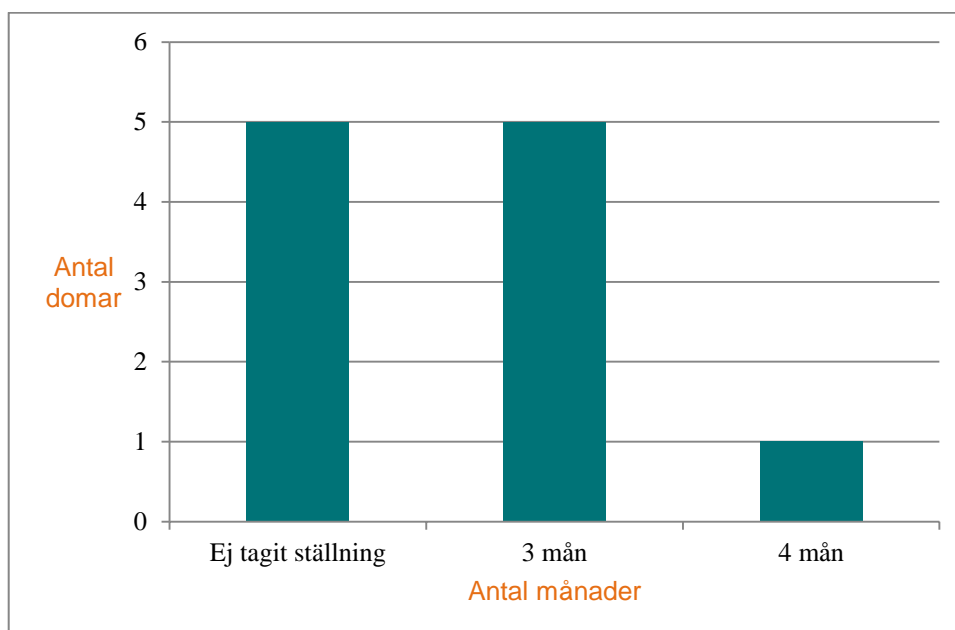
I samtliga ärenden var skälet till fördröjd verkställighet av beslutet resursbrist, det vill säga det saknades tillgång till lämpliga kontaktfamiljer. I två domar hade den enskilde tackat nej vilket också ledde till att ingen avgift utdömdes. I två andra domar var kommunens förklaring till dröjsmålet att det saknades handläggande personal.

I tre domar hade kommunen erbjudit annan insats i avvaktan på verkställighet och i dessa ärenden gav domstolen avslag på ansökan. Ersättningsinsatsen i två av domarna (två syskon) var familjebehandling till modern.

Domskälen

Frågan om den enskilde har tillförsäkrats goda levnadsvillkor under väntetiden var inte föremål för prövning i något av ärendena. Det oskäligen dröjsmålet har i fem av domarna bestämts till tre månader. I fem domar har domstolen inte tagit ställning till när det oskäligen dröjsmålet uppstod.

Diagram 6. Antal domar och antal månader avseende domar om kontaktfamilj enligt SoL då domstolen bedömt att det oskäligen dröjsmålet uppstått.



Utdömda avgifter

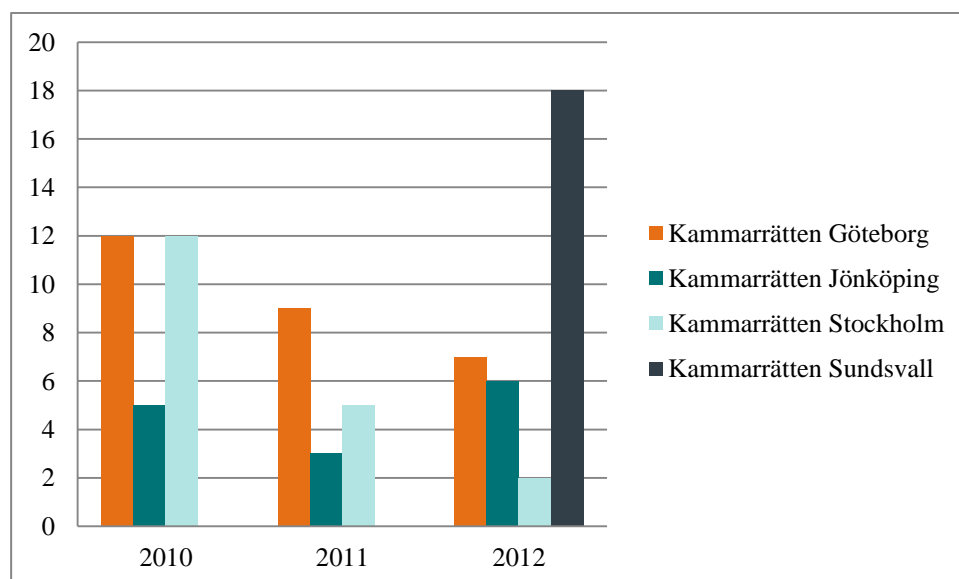
I de 22 domar där särskild avgift utdömdes varierade avgiften från 10 000 till 31 500 kronor. Genomsnittet låg på 15 181 kronor. Kostnaderna för att tillhandahålla kontaktperson enligt både SoL och LSS är ganska låga, cirka 1 500 kronor/månad.

Kammarrättsdomar

Under 2010–2012 avkunnades totalt 79 domar i de fyra kammarrätterna. Under 2010 avkunnades 29 domar, under 2011 endast 17 domar och under 2012 kom ytterligare 33 domar. Totalt 76 domar avsåg ej verkställda beslut och tre avsåg ej verkställda domar.

Domarna fördelades lite ojämnt mellan domstolarna de olika åren. Kammarrätten i Sundsvall avkunnade inga domar rörande ej verkställda beslut eller domar 2010–2011 men desto fler 2012. Totalt avgjordes 28 ärenden i Göteborg, 19 i Stockholm, 18 i Sundsvall och 14 i Jönköping.

Diagram 7. Antal kammarrättsdomar om särskild avgift per kammarrätt, 2010–2012.



Av de 40 LSS-domarna handlade 22 om insatsen bostad med särskild service till vuxna. Övriga insatser var kontaktperson (7), daglig verksamhet (5), ledsagning (3), korttidsvistelse (2) samt personlig assistans (1). Inget ärende handlade om bostad med särskild service för barn eller korttids tillsyn för barn över 12 år.

Bland målen som beviljats prövningstillstånd i kammarrätten rörande bistånd enligt SoL var särskilt boende för äldre i klar majoritet med 31 ärenden. Det var sex ärenden som rörde kontaktfamilj, ett ärende rörde kontaktperson respektive ungdomsboende. Ingen av domarna handlade om exempelvis bistånd till missbruksbehandling.

Över hälften av domarna avsåg personer med funktionsnedsättning, de klart flesta inom LSS men några också inom SoL. Ungefär en fjärdedel av domarna avsåg äldre och några få ärenden avsåg barn.

I 58 fall hade kommunen överklagat förvaltningsrättens dom och i 21 av fallen var det Socialstyrelsen eller länsstyrelsen som hade överklagat domen.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas yrkanden

I en jämförelse mellan vad Socialstyrelsen har yrkat i särskild avgift och utfallet i förvaltningsrätterna visar det sig att i 22 av de 79 domarna har underinstansen förvaltningsrätten utdömt exakt det belopp som Socialstyrelsen räknat fram. I ytterligare sju domar sänkte förvaltningsrätten avgiften med mindre än tio procent.

I åtta domar ändrade kammarrätten inte beloppen alls eller maximalt med tio procent jämfört med förvaltningsrättsdomarna. I sex av de åtta domarna var avgiftens storlek i domen ungefär eller exakt överensstämmande med Socialstyrelsens yrkande.

Kommunernas argumentation

Kommunernas argumentation har kategoriserats i fem grupper. Många kommuner har angett mer än ett skäl till att väntetiden uppstått. I 73 av de 79 domar har resursbrist anförts som skäl till väntetiden. Resursbristen hänför sig antingen till bristen på boenden eller till bristen på personal såsom exempelvis kontaktpersoner.

Den resursbrist som åberopats av kommunerna i 56 av de 73 domarna var platsbrist, det vill säga att det fanns en kö till insatsen och att de därför inte har kunnat verkställa insatsen. I 17 av 73 domar har det i stället varit svårt att exempelvis hitta en lämplig kontaktperson eller kontaktfamilj. Kommunerna har ofta beskrivit att det har varit nästan omöjligt att tillmötesgå den enskildes önskemål om hur exempelvis en kontaktperson ska vara för att passa för uppdraget.

Det näst vanligaste argumentet som angavs var att den enskilde hade särskilda behov och önskemål som kommunen önskade uppfylla, vilket förekom i 26 av domarna. Några kommuner har klart uttryckt att de har prioriterat att invänta plats på exempelvis önskat boende i stället för att erbjuda plats på ett ej önskat boende; att rätt insats är bättre än snabb insats.

I 21 av domarna har kommunerna angivit att den enskilde tackat nej till erbjuden insats och att det då har inneburit att det har tagit längre tid. Det framkommer dock i flera domar att den erbjudna insatsen inte stämde överens med det som den enskilde hade önskat eller beviljats. I några fall handlade det om att den enskilde hade ändrat sig under väntetiden.

Förutom ovanstående orsaker till uppkomna väntetider angavs i mer än var fjärde dom även ytterligare orsaker. I några fall handlade det om pågående missbruk, ofta i kombination med någon form av funktionsnedsättning, som gjorde att det var svårt att tillmötesgå behoven. I ganska många ärenden hävdade kommunen att den enskilde inte tidigare varit bosatt i kommunen och att man därför inte hade kunnat omfatta den personen i sin planering.

Kammarrätternas domskäl

Nedan följer en sammanställning av de olika delarna av domskälen i de avgjorda ärendena.

Insatser i avvaktan på verkställighet

I 51 av de 79 domarna har en eller flera extrainsatser beviljats under väntetiden. Därutöver har det i ytterligare 12–13 domar framkommit att den enskilde haft boende eller annan insats i annan kommun under väntetiden. Den vanligaste insatsen under väntetiden var hemtjänst, ofta i kombination med trygghetslarm. Det finns också exempel på att man ersatt bostad med särskild service enligt LSS med ledsagarservice.

Goda levnadsvillkor

Domstolarna har i låg utsträckning tagit ställning till om vidtagna åtgärder har tryggt goda levnadsvillkor för den enskilde. I 17 domar har ersättningsinsatserna bedömts vara tillräckliga för att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor. I elva domar har man tydligt sagt att insatserna inte räckt till. I övriga 61 domar har domstolarna avstått från att ta ställning till om den enskilde tillförsäkrats goda levnadsvillkor. I de 26 domar där kammarrätterna har gjort de största sänkningarna har domstolarna i sju ärenden tagit ställning till att den enskilde tillförsäkrats goda levnadsvillkor, medan man i tre domar ansåg att så inte var fallet.

Kostnad för alternativa insatser viktigare än goda levnadsvillkor

För domstolens bedömning av hur mycket den särskilda avgiften ska sänkas har det varit viktigt att titta på vad de extra insatserna kostade. Det har vägt tyngre än om de enskilda hade goda levnadsvillkor eller inte under väntetiden.

Oskäligt dröjsmål

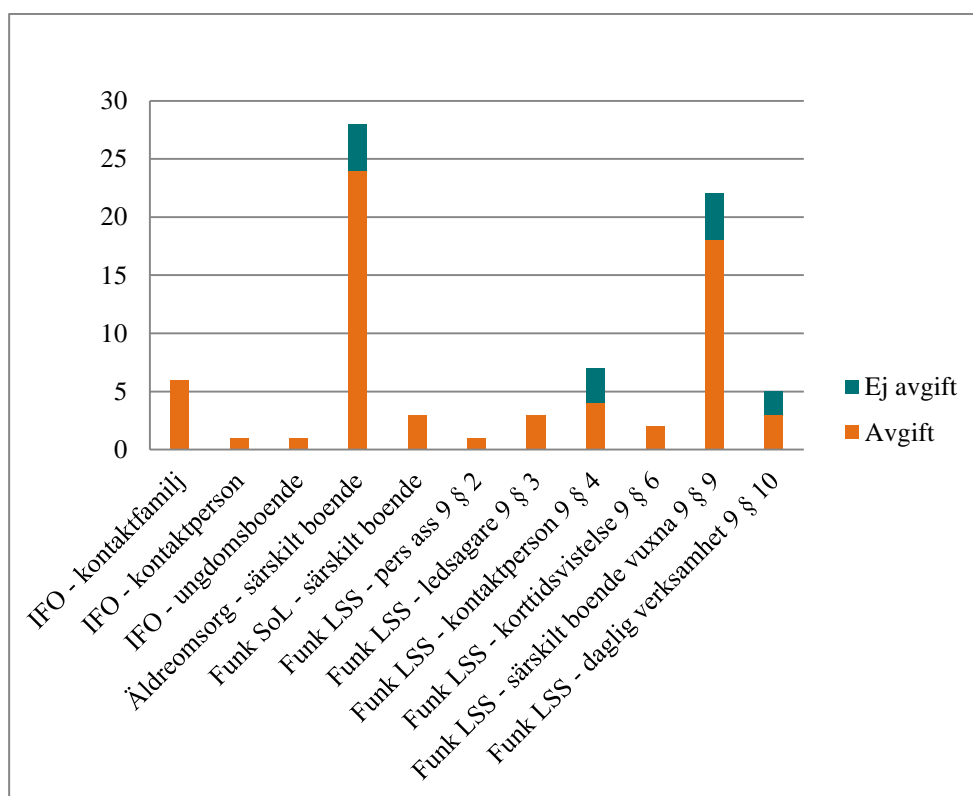
I drygt hälften av domarna har domstolarna inte tagit ställning till vid vilken tidpunkt det oskäligen dröjsmålet har uppstått. Det saknas också ett enhetligt resonemang kring när oskäligt dröjsmål uppstår. Tre av de fyra kammarrätterna har ofta satt tiden till någonstans mellan tre och sex månader, medan den fjärde kammarrätten har använt ett annat sätt. Där har man i nästan samtliga fall lagt hela väntetiden till grund för bedömningen utan att ta ställning till när det oskäligen dröjsmålet uppstod.

Avgiftens storlek

Särskild avgift har utdömts i 65 av 79 domar. I 24 domar var den särskilda avgiften 30 000 kronor eller lägre. Tio domar låg på den lägsta möjliga avgiften, 10 000 kronor. I 14 domar utdömdes särskild avgift på 200 000 kronor eller mer. Den högsta avgiften som utdömdes var 500 000 kronor. Alla domar med särskild avgift på mer än 40 000 kronor avsåg bostad för vuxna enligt LSS eller särskilt boende enligt SoL, oftast äldreboenden.

I diagram 8 åskådliggörs i hur många ärenden som särskild avgift utdömts, fördelat på respektive typ av insats.

Diagram 8. Antal domar med utdömd särskild avgift respektive avslag, fördelat på insatser.



Sänkningar av den särskilda avgiften

Det finns inga tydliga mönster i hur avgifterna sänkts i kammarrätten jämfört med förvaltningsrätten. Det saknas exempelvis belegg för att ”dyrare insatser”, exempelvis bostad med särskild service, sänkts mer än ”billigare insatser”, exempelvis kontaktperson.

Ofta motiveras sänkningen i kammarrätten inte av synnerliga skäl eller liknande utan beror i stället på att man ser olika på hur man ska beräkna tiden för dröjsmålet. Väntetiden kan ha påbörjats långt före den 1 juli 2008 när lagen infördes. Vissa domstolar har då resonerat att den oskäligen delen av dröjsmålet inleds efter tre månader och börjar räkna från den 1 oktober 2008, även om den enskilde kanske har väntat i ett helt år dessförinnan.

Ett annat skäl till sänkningar av avgifterna är att domstolarna gjort olika bedömningar av kommunernas kostnader för andra insatser som beviljats i avvaktan på rätt insats.

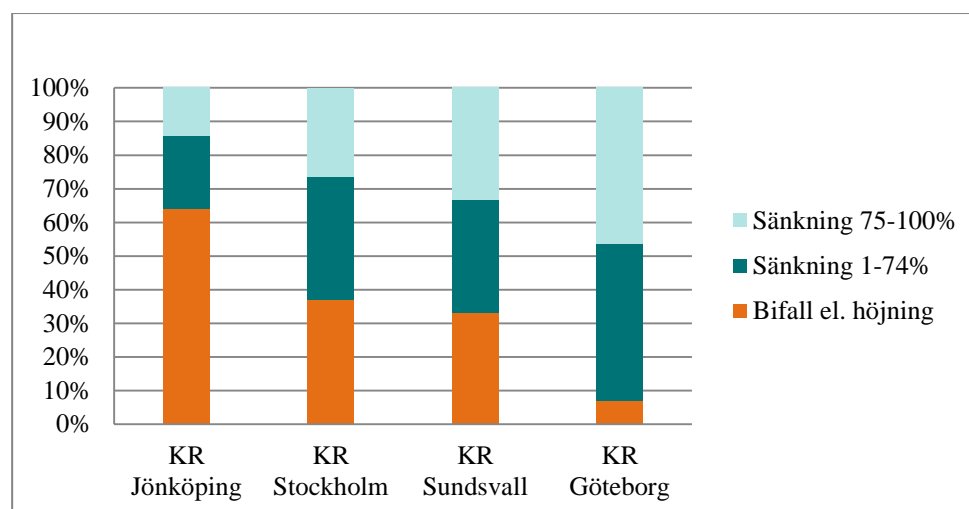
Den största variationen i procentuell sänkning av avgifterna som man kan hitta är den som finns mellan de olika kammarrätterna – det vill säga inte skillnaden mellan olika insatser eller liknande. Kammarrätten i Göteborg är mest benägen att göra rejäla sänkningar av avgifterna – i 13 av 26 domar blev sänkningen 75–100 procent. Kammarrätten i Jönköping sänkte bara avgiften i 5 av 14 domar varav 2 var 100 procent och övriga mellan 41 och 67 procent. Kammarrätten i Sundsvall sänkte inte avgiften med 100 procent i någon dom och övriga ärenden låg jämnt fördelade mellan 11 och 89 procent. Kammarrätten i Stockholm sänkte avgiften med 100 procent i 4 av 19 domar och övriga domar var spridda över hela skalan, precis som för Sundsvall.

Avslag på ansökan om särskild avgift

I 14 kammarrättsdomar sattes avgiften av olika skäl till 0 kronor. Den vanligaste orsaken var att rätten bedömde att grund för utdömande av särskild avgift saknades helt. Begreppet synnerliga skäl har inte använts annat än för att klargöra att synnerliga skäl saknas i målet. I totalt 26 domar sänktes avgiften med 75–100 procent jämfört med förvaltningsrätten, det vill säga kammarrätternas bedömningar låg mycket långt från de beräkningar som gjorts av Socialstyrelsen respektive länsstyrelserna. Avslag innebär sänkning av avgiften med 100 procent jämfört med förvaltningsrättens dom.

I en närmare analys av de 26 domar som har gått mest emot Socialstyrelsens yrkanden till förvaltningsdomstolen finner man att två av domarna kom från Jönköping, 5 från Stockholm, 6 från Sundsvall och resterande 13 kom från Göteborg.

Diagram 9. Avgifternas höjning respektive sänkning i kammarrättsdomarna i förhållande till förvaltningsrättsdomarna uppdelat per kammarrätt. 100 procent sänkning betyder avslag i kammarrätten.



När avgiften sänkts med 75–100 procent

Argumenten för kammarrättens ställningstaganden följer vissa linjer. När avgiften har sänkts med 75–100 procent jämfört med förvaltningsrättens domar har kammarrätten ofta fört resonemang om att den enskilde har haft specifika behov som har varit svåra att tillfredsställa, såsom att bo i ett speciellt område. I en dom ansåg rätten att det var acceptabelt att vänta i åtta månader på en ny permanent bostad eftersom den enskilde var tillförsäkrad goda levnadsvillkor i det nuvarande boendet på en annan ort. I andra ärenden saknades grund för att utdöma avgift och ofta fanns en avvikande ståndpunkt när det gäller från vilket datum väntetiden skulle börja räknas från.

När det gäller de kraftigaste sänkningarna handlade det oftast om att kommunen hade haft högre kostnader för alternativa insatser under väntetiden och att förvaltningsrätten inte tagit hänsyn till dessa i samma utsträckning som kammarrätterna. Om den enskilde hade tackat nej till ett erbjudande som inte

stämde med önskemålen så sänktes ofta avgiften kraftigt, i synnerhet om den enskilde sedan ändrat uppfattning.

När avgiften lämnats oförändrad eller höjts jämfört med förvaltningsrätten

I de fall som kammarrätten höjt avgiften jämfört med förvaltningsrättens dom finns ofta skrivningar om att kommunen uppvisat passivitet i handläggningen, exempelvis inte vidtagit några åtgärder alls för att hitta en ny kontaktperson på fyra månader.

I en annan motivering konstaterade kammarrätten att dålig planering från kommunens sida inte var skäl för nedsättning av avgiften. I några fall konkluderade kammarrätten endast att man inte finner skäl att göra en annan bedömning än förvaltningsrätten.

Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Två domar kom under perioden 2010–2012 i högsta rättsliga instans. Nedan ger vi en beskrivning av domarna och deras viktigaste innehåll.

Regeringsrättens dom RÅ 2010 ref. 81 I och II (2707-09 och 8420-08)

Denna dom avkunnades den 18 oktober 2010 och innehöll två mål. Målen rörde dröjsmål med att erbjuda särskilt boende till personer som flyttar in från annan kommun och en person som ansökte om insats mycket kort tid efter att hon flyttat till kommunen.

RÅ 2010 ref. 81 I

Den enskilde fick den 3 januari 2006 ett gynnande beslut om särskilt boende för dementa i Sigtuna kommun. Den enskilde hade anhöriga i Sigtuna. När ansökan inkom var kvinnan bosatt i ordinärt boende i Helsingborgs kommun. Den 14 december 2005 fick kvinnan särskilt boende i Helsingborgs kommun. Beslutet om boende i Sigtuna verkställdes den 10 oktober 2007, efter 21 månader.

Länsrätten utdömde en särskild avgift på 705 100 kronor. Beloppet utgick från den av kommunen redovisade kostnaden inklusive en repressiv del på 25 procent i enlighet med ansökan från länsstyrelsen. Länsrätten konstaterade att det enligt övergångsbestämmelserna till de aktuella bestämmelserna om särskild avgift endast skulle beaktas tid från och med lagens ikraftträdande vid bedömningen av om skälig tid överskridits. Länsrätten bedömde att oskäligt dröjsmål uppstod från den 1 augusti 2006, det vill säga en månad efter att bestämmelserna började gälla. Bedömningen gjordes utifrån att kommunen haft kännedom om den enskildes behov sedan sommaren 2005.

Kammarrätten ansåg att dröjsmålet fick anses oskäligt efter sex månader, det vill säga från och med den 1 januari 2007. Kammarrätten instämde i länsrättens bedömning avseende beräkning av avgiftens storlek per månad. Kammarrätten utdömde särskild avgift med 458 595 kronor.

Regeringsrätten bedömde att tidsperioden för prövning i ärendet skulle vara från och med den 1 juli 2006 fram till dess att verkställighet skedde, det vill säga ett år och tre månader. Regeringsrätten uttalade att det får accepteras att det kan ta något längre tid för en kommun att tillgodose ett behov av särskilt boende för en

person som inte tidigare varit känd för kommunen. Den tid som det tagit att verkställa beslutet var dock oacceptabelt lång, trots att kvinnans behov inte varit känt för kommunen och att kommunen under perioden fått många ansökningar om särskilt boende för äldre. Regeringsrätten anförde att bestämmelserna i 2 kap. 3 § SoL inte medför att personer från annan kommun ska ha förtur vid en eventuell platsbrist men att en kommun måste göra stora ansträngningar för att verkställa beslut som beviljats med stöd av bestämmelsen. En lång väntetid kan omintetgöra flyttningen utifrån hög ålder och dålig hälsa. Vid en samlad bedömning fastställde Regeringsrätten den särskilda avgiften till 200 000 kronor.

Slutsatsen är att vid ansökan om insats i annan kommun enligt 2 kap. 3 § SoL får man inte beakta att den sökandes behov kanske är tillgodosedda i hemkommunen. Det ges inte någon vägledning i domen hur kommunen ska prioritera akuta behov av boende för personer bosatta i kommunen jämfört med personer med förhandsbesked från annan kommun. Regeringsrätten skriver att *”kommunen måste göra stora ansträngningar”*. Regeringsrätten beskriver inte hur lång väntetid som anses skäligt i ärendet, bara vilken tid som är aktuell för prövning. Det framgår inte heller hur uträkningen av den särskilda avgiften är gjord utan domstolen gör bara *”en samlad bedömning”*.

RA 2010 ref 81 II:

Den enskilde beviljades den 19 juli 2006 särskilt boende enligt 4 kap. 1 § SoL i Vingåkers kommun. Den enskilde fick erbjudande om plats den 5 november 2007 och tackade nej samma dag. Den enskilde hade bara bott några dagar i kommunen när hon ansökte om särskilt boende. Hon fick det gynnande beslutet kort efter. Länsstyrelsen ansökte om 56 000 kronor per månad från och med den 19 oktober 2006, efter 3 månader. En repressiv del ingick i beloppet. Kommunen justerade i sitt yttrande till länsrätten det tidigare angivna månadsbeloppet till 33 671 kronor. Länsstyrelsen hade tidigare ansökt om 45 000 kronor, plus en repressiv del om 25 procent. Kommunen anförde även att kvinnan erbjudits boende den 5 november 2007 som hon tackat nej till samt att hon var nyinflyttad i kommunen. Länsrätten gick på Länsstyrelsens beräkning men utgick från det justerade beloppet och utdömde särskild avgift med 504 000 kronor.

Kammarrätten konstaterar att väntetiden på ett år och tre månader är oskälig, även med hänsyn taget till att kvinnan gjort sin ansökan kort efter att hon flyttat till kommunen samt den svårighet som finns med att planera boenden av det aktuella slaget. Kammarrätten uttalade bland annat att *”[...] med hänsyn till dröjsmålets längd och övriga omständigheter bör avgiften skäligen fastställas till 300 000 kr”*. De övriga omständigheter som kammarrätten troligtvis syftar på är, utifrån skrivningarna i domen, att kvinnan haft hemtjänst och demensdagvård samt att hon tackat nej till erbjudande om boende.

Även Regeringsrätten ansåg att dröjsmålet trots omständigheterna i målet var oskäligt långt. Före tidpunkten för erbjudandet hade kvinnan inte uttryckt till kommunen att hon inte längre var i behov av den önskade insatsen. Regeringsrätten ansåg därför inte att den omständigheten utgjorde grund för att helt efterge avgiften. Regeringsrätten uttalade dock att den enskilde av allt att döma tillförsäkrats goda levnadsvillkor genom de insatser hon fått under väntetiden. Med hänsyn till detta och till omständigheterna i övrigt ansåg domstolen att den

särskilda avgiften kunde sättas relativt lågt och bestämde vid en samlad bedömning avgiften till 50 000 kronor.

Detta var ett speciellt ärende eftersom den enskilde inte längre önskade insatsen men Regeringsrätten konstaterade att detta fick kommunen ingen kännedom om förrän erbjudandet gavs och kan därför inte heller utgöra grund för att helt efterge avgiften. Här uttryckte Regeringsrätten att beaktan av avgiftens storlek ska göras om den enskilde tillförsäkrats goda levnadsvillkor genom insatser som ges under väntetiden och därmed utdöms en låg avgift.

Högsta förvaltningsdomstolens dom 1314-11

Denna dom rörde en gynnande dom avseende bostad med särskild service för barn och ungdom enligt 9 § 8 LSS i Laholms kommun. Kommunen avslog ansökan den 14 november 2002 och den enskilde fick en gynnande dom som inkom till kommunen den 18 mars 2003. Den enskilde hade sedan år 2000 permanent boende. Det var en speciallösning i anslutning till ett korttidshem utifrån resursbrist i kommunen avseende bostad med särskild service 9 § 8 LSS. Kommunen anförde höga kostnader för speciallösning för den unge, 115 000 kronor per månad. Vidare anförde kommunen att den unge erbjudits boende i Sjöbo den 6 februari 2004. Länsstyrelsen ansökte om särskild avgift för tiden den 18 juni 2003 till den 17 december 2004 med ett belopp på 655 200 kronor. Länsstyrelsen anförde att det inte är skäligt att en 12-åring ska ryckas upp från en fungerande skolgång och förlora närheten till föräldrahemmet. Kommunen å sin sida anförde att den unge hade mycket specifika behov med krav på anpassade lösningar och särskild kompetens vilket är svårt för en liten kommun att tillhandahålla inom skälig tid.

Länsrätten utdömde en särskild avgift på 280 000 kronor. Avgiften sattes ned utifrån att den enskilde fick ett erbjudande den 6 februari 2004 som den tackade nej till. Länsrätten bedömde att den i domen beslutade insatsen får anses tillhandahållits sökande vid detta datum och avgiften skulle beräknas fram till dess.

Kammarrätten instämde i att den tidsperiod som skulle beaktas var den 18 mars 2003 till den 6 februari 2004, det vill säga att dröjsmålet uppgått till 10,5 månader. Kammarrätten satte ned avgiften till 40 000 kronor bland annat utifrån de höga kostnaderna kommunen haft för de beviljade insatserna under väntetiden.

Frågan som ledde till att Högsta förvaltningsdomstolen beviljade prövningstillstånd var hur särskild avgift enligt LSS ska beräknas då kommunens kostnader under väntetiden överstigit kostnaden för den beslutade insatsen. I samband med prövningen i Högsta förvaltningsdomstolen anförde Socialstyrelsen att det saknar betydelse att dröjsmålet inte inneburit någon besparing för kommunen, annars skulle syftet med den särskilda avgiften förfelas. Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen gjorde bedömningen att dröjsmålet inte varit oskäligt kom man aldrig in på hur avgiftens storlek ska bedömas.

Högsta förvaltningsdomstolen bekräftade också väntetiden till 10,5 månader och angav att domen inte verkställdes tidigare på grund av svårigheter att finna lämpligt boende för en person med komplicerade funktionshinder. Den enskilde hade haft omfattande insatser under väntetiden och det framgick inte av underlaget att behovet av annan bostad var akut. Mot bakgrund av detta ansåg inte domstolen att väntetiden med 10,5 månader varit oskälig och överklagandet skulle bifallas, det vill säga ingen avgift utdömdes.

Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade också till förarbetena i lagstiftningen och till tidigare rättsfall. I prop. 2001/02:122 anges att sanktionsavgiften inte bör kunna tas ut vid obetydliga dröjsmål. Det kan inte alltid krävas att insatsen ska tillhandahållas omgående. Det bör finnas utrymme för en nyanserad tolkning. Domstolen hänvisade bland annat till mål som Regeringsrätten avgjorde 2007 angående oskäligt dröjsmål med att tillhandahålla bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS. I samtliga ärenden har den enskilde fått en gynnande dom.

Tidigare rättsfall från Regeringsrätten

I de rättsfall från Regeringsrätten som avkunnades 2007, fyra mål, och som alla rörde bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS, framkom att:²⁷

- ⊕ 7,5 månaders väntetid inte bedömdes vara oskälig tid – ingen avgift utdömdes.
- ⊕ Nästan två års väntetid bedömdes oskäligt – avgift utdömdes med 200 000 kronor.
- ⊕ Ett år och nio månaders väntetid bedömdes som oskäligt trots att den enskilde accepterat kommunens åtgärder. Men avgiften som utdömdes påverkades av detta och sattes till 100 000 kronor.
- ⊕ Ett år och två månaders väntetid bedömdes som oskäligt och en avgift på 40 000 kronor utdömdes.

Dessa två domar innehållande fyra mål kan jämföras med väntetiden i domen rörande Laholms kommun, 10,5 månader och som rörde ett boende enligt 9 § 8 LSS. Utifrån frågan som ledde till prövningstillstånd, i vilken mån höga kostnader i avvaktan på verkställighet påverkar den särskilda avgiften, så ger domen ingen vägledning då denna fråga inte lyfts eftersom väntetiden inte bedömdes vara oskälig. Samtliga instanser bedömde att erbjudandet om boende för den unge i annan kommun var skäligt. Avståndet mellan Laholm och Sjöbo är drygt 10 mil.

²⁷ RÅ 2007 ref. 36 och RÅ 2007 ref. 37 III.

Hur länge ska man behöva vänta?

En uppföljning av rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen
och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Artikelnr: IVO 2014-26

Publicerad i oktober 2014

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Box 45184, 104 30 Stockholm

Telefon: 010-788 50 00

registrator@ivo.se

www.ivo.se

