

A
B
C
D
E

Staben

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

TJÄNSTEUTLÅTANDE

SID 1 (9) 2004-03-28
DNR 202-040/2004

Handläggare: Johan Bonander
Tfn: 08/508 25 601

Till
Socialtjänstnämnden

**Yttrande över revisionsrapport: Ej verkställda domar och beslut –
Omsorgen om funktionshindrade inom Stockholms stad**
(1 bilaga)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner socialtjänstförvaltningens yttrande
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad

Eddie Friberg

Vera Josefsson

Sammanfattning

Revisionskontoret har gjort en granskning av ej verkställda beslut och domar inom omsorgen om funktionshindrade i Stockholms stad. Granskningen redovisar också aktuell lagstiftning och stadens riktlinjer för insatser för funktionshindrade.

Förvaltningen finner granskningen väl underbyggd, pedagogiskt föredömlig och anser att rapporten ska ges stor vikt i synen på, och utvecklingen av, omsorgen om funktionshindrade i Stockholms stad.

Hela rapporten bifogas som bilaga 1.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom staben för utredning och projekt. Ärendet behandlades av socialtjänstnämndens handikappråd den 22 april.

Bakgrund

Revisionskontoret har granskat ej verkställda domar och beslut inom omsorgen om funktionshindrade i Stockholms stad. Rapporten har överlämnats till samtliga stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden för yttrande senast 2004-04-30. Rapporten bifogas och kan även läsas på revisionskontorets hemsida (<http://www.revision.stockholm.se>).

Förvaltningens synpunkter

Stockholms stads handikappolitik

Revisionskontoret är av åsikten att stadens handikappolitik är otydlig och att stadens handikapplan inte ger tillräcklig vägledning om vad staden vill uppnå för funktionshindrade.

Socialtjänstnämnden har kommunfullmäktiges uppdrag att följa upp stadens ”lokala” handikappplaner och att vid behov revidera stadens policy och anvisningar för dessa. Ett sådant dokument har utarbetats i samverkan med representanter för handikapporganisationerna och de förvaltningar som har ett särskilt stort ansvar för frågorna. Detta dokument, kallat Handikappolitiskt program, har godkänts av socialtjänstnämnden i december 2003 och är nu föremål för en bred remissbehandling. Slutligt antagande i kommunfullmäktige beräknas ske efter sommaren.

Tillgänglighetsfrågorna förväntas få en större förankring genom att planering och uppföljning nu föreslås redovisas i nämndernas/styrelsernas budget och verksamhetsplanering resp. bokslut och verksamhetsberättelse. Stadens handikappplan kommer därigenom att bestå av det Handikappolitiska programmet tillsammans med vad som framgår av resp. nämnds/styrelses verksamhetsplanering.

Statens medel mot kommunalt domstolstrots

Revisionskontoret uppmärksammar att länsstyrelsen följer upp att de domar som går emot en nämnd verkställs. I rapporten understryks att berörda nämnder noggsamt ska beskriva orsaken till eventuella dröjsmål för verkställanden. Revisionskontoret understryker att aktuella åtgärder från nämndens sida har stor betydelse i frågan om utdömmande av sanktionsavgift. Revisionskontoret befarar att staden kommer att åläggas att betala sanktionsavgifter.

Stadens riktlinjer ”Insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL för funktionshindrade barn, ungdomar och vuxna” följer de statliga direktiven och anger att avslag ska ges då en sökt insats, som den enskilde har rätt till, inte kan verkställas inom föreskriven tid. Som ett led i att implementera dessa riktlinjer har förvaltningen genomfört en utbildning för samtliga biståndshandläggare. I denna utbildning betonades även att biståndshandläggaren är skyldig att upplysa brukaren dels om hur man överklagar beslut som går honom emot och där motiveringen är resursbrist, dels om möjligheten att vända sig till länsstyrelsen i frågor som rör vite och sanktionsavgift.

Socialtjänstförvaltningen delar revisionskontorets bedömning att staden kan komma att få betala sanktionsavgifter. Av revisionskontorets rapport framgår att det under perioden 1 januari 2002 till 1 oktober 2003 (1 år och nio månader) endast har gjorts 14 avslag på ansökan om insatsen Bostad för vuxna¹. Den sökande har visserligen haft rätt till insatsen men insatsen har avslagits med hänvisning till att den inte kan verkställas inom föreskriven tid. Dessa 14 avslag bör ställas mot det uppskattade behovet 400 personer, varav 125 är att anse som akuta. Att så få avslag ges kan vara ett tecken på att behövande

¹ 9 beslut avser LSS, 5 SoL

brukare inte gör någon formell ansökan i den omfattning som man kunde förvänta sig. Denna fråga kunde i sig vara intressant för granskning.

Socialförvaltningen avser att, i de stadsgemensamma texterna om socialtjänst på stadens hemsida, införa lättillgängliga texter som beskriver medborgarnas rättigheter och stadens skyldigheter vid ansökan, överklagande vid avslag, verkställighet, vite och sanktionsavgift.

Statens uppföljning av ej verkställda beslut och domar

Revisionskontoret understryker att om bifall ges trots att ett beslut inte kan verkställas inom rimlig tid har den enskilde ingen möjlighet att få sin sak prövad i förvaltningsdomstol. Revisionskontoret nämner att socialstyrelsen och länsstyrelsen föreslagit att möjligheten att utdöma sanktionsavgift även ska införas vid ej verkställda, positiva beslut.

Socialtjänstförvaltningen ställer sig i princip positiv till den av socialstyrelsen och länsstyrelsen föreslagna lagändringen. Förvaltningen vill dock också påpeka att skälet till att ett positivt beslut visar sig inte kunna verkställas inom föreskriven tid kan vara sådana som tillkommit senare och som varit svåra att förutse då beslutet fattades. Socialtjänstförvaltningen bedömer vidare att det vore bra om en bevakningsfunktion kunde införas i paraplysystemet som fäster handläggarens uppmärksamhet på att tiden håller på att rinna ut för verkställandet. Eventuellt bör ett tillägg införas i stadens riktlinjer ("Riktlinjer för handläggning och dokumentation", "Riktlinjer för stadens insatser för psykiskt funktionshindrade" och "Insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL för funktionshindrade barn, ungdomar och vuxna") att gynnande beslut bara kan gälla i sex månader. Därefter ska ett nytt beslut fattas som då bör verkställas t ex inom två månader. I annat fall bör avslag ges och den enskilde informeras hur en överklagan görs. Socialtjänstförvaltningen önskar återkomma i denna fråga.

Insatsen kontaktperson enligt LSS 9:4

Revisionskontoret skriver att stadsdelsnämnderna måste effektivisera sitt arbete med att rekrytera och behålla kontaktpersoner. Stadsdelsnämnderna beviljar insatsen utan att kunna verkställa inom rimlig tid.

I rapporten konstateras att merparten (73%) av de ej verkställda besluten avser insatsen kontaktperson. Besluten kan vara flera år gamla. Ett mycket otillfredsställande förhållande.

Detta har också tidigare konstaterats i länsstyrelsens undersökningar vilket föranlett en motion med förslag om att staden borde starta en rekryteringskampanj och ett bättre stöd för kontaktpersonerna. Socialtjänstförvaltningen har därför under 2003 inlett ett projekt

med detta innehåll. Syftet är att utarbeta stöd för handläggarna i form av enhetliga rutiner kopplade till Paraplyet, starta ett regionalt samarbete mellan handläggarna för att ta ansvar för handledning och utbildning till kontaktpersoner samt att organisera samordnade rekryteringsinsatser. Projektet som avslutas i mars 2004 har finansierats inom ram av socialtjänstnämnden till en kostnad av ca 500 tkr. Syftet är att det material, bl.a. en film, och den organisation som skapats ska resultera i att en lokal kampanjaktivitet upprepas varje år på stadsdelarnas eget initiativ så att en situation med många, icke verkställda beslut inte ska behöva uppstå igen.

En första annonskampanj pågick tre veckor under oktober 2003. Den resulterade i att närmare 300 personer anmälde intresse att åta sig uppdrag. Personerna har intervjuats och matchning mot personer som ansökt om insatsen har genomförts vilket torde ha lett till att i stort sett alla vilande beslut nu har verkställts. Enstaka ärenden, där insatsen kontaktperson kan ha beslutats på felaktiga grunder, bör omprövas.

Intressant att notera är också att kampanjen lett till att många nya ansökningar om insatsen kontaktperson kommit in.

Bostäder med särskild service

I revisionsrapporten behandlas frågor om behov, planering, utbyggnad och förmedling av bostäder med särskild service i olika avsnitt (7, 8 och 9). Socialtjänstförvaltningen lämnar sina synpunkter samlat kring dessa frågor.

Behovsbilden

Revisionskontoret skriver att stadsdelsnämnderna regelbundet bör göra behovsinventeringar eftersom behovet förändras över tiden. Vidare att stadsdelsnämnderna bör ha en god planering och framförhållning för att kunna tillgodose aktuella och framtida behov av bostad med särskild service.

Inventeringen år 2000 om behovet av bostäder med särskild service för perioden 2000-2006 för personer som tillhör LSS personkrets 1 och 2, visade att det finns behov av gruppboende för 244 personer. Ytterligare 175 personer bedömdes ha behov av gruppboende men ej anmält behov. Antal boenden som behöver ersättas med lägenheter enligt ny norm beräknades till 244.

En förnyad inventering gjordes under 2002 och då indelat i olika behovsgrupper. Denna inventering visade att totalt 409 personer anmält intresse för särskilt boende varav ca 150 med omgående behov.

Planering av bostäder med särskild service för psykiskt funktionshindrade finns ej med i revisionsrapportens granskning. De särskilda bidragen som finns avsatta i staden för att

stimulera utbyggnad av särskilda boenden avser också bostäder för psykiskt funktionshindrade. Vid ett par tillfällen har inventering av behovet av boenden skett. Den senaste inventering, år 2003, visade på ett behov av särskilt boende i form av gruppboenden, serviceboenden och stödboenden för ca 400 personer, varav ca 125 har ett omgående behov.

Under 2004 kommer en avstämning ånyo ske av behovet av särskilda boenden och en fördjupad genomgång när det gäller behov och utbyggnad av särskilda boenden för psykiskt funktionshindrade.

I revisionsrapporten kommenteras att ”stadsdelsnämnderna bör ha en god planering och framförhållning för att kunna tillgodose aktuella och framtida behov av bostäder med särskild service.” Stadsdelsförvaltningarna bör göra regelbundna behovsinventeringar eftersom behovet förändras över tiden. Socialtjänstförvaltningen anser att det är rimligt att årliga inventeringar av behovet görs i stadsdelsnämnderna. Under de senaste åren har en del inventeringar gjorts och en grund för detta bör finnas i stadsdelsnämnderna. Det är viktigt att det också finns rutiner för hur man bevakar att behovet också tillgodoses. Förbättrade rutiner och årliga bedömningar skulle också förenkla det samordnande arbetet i staden med utbyggnad av särskilda boenden.

Planering, utbyggnad m m

Revisionskontoret skriver att utbyggnadstakten av bostäder med särskild service inte motsvarar det uppskattade behovet. Vidare att det finns ett stort antal bostäder som inte uppfyller standardkraven för fullvärdig bostad.

Planeringsläget är enligt förvaltningen betydligt gynnsammare nu när man börjar se effekter av flerårigt målmedvetet arbete med utbyggnadsfrågor. Det innebär inte att behovet är tillgodosett utan det kvarstår fortsatt behov av utbyggnad av bostäder med särskild service.

Det finns också ett äldre bestånd av gruppboendestäder som inte uppfyller krav på fullvärdiga lägenheter. I vissa stadsdelar har dessa ersatts med nya bostäder. Också det faktum att man ersätter äldre bestånd med nya innebär att takten på utbyggnaden inte får avstanna för att staden ska klara sina mål med utbyggnaden. Vid Inventeringen år 2001 framkom att det fanns totalt 186 lägenheter enligt s k gammal norm och inte 350 som anges i revisionsrapporten.

Planprocessen och samordning av utbyggnaden

I rapporten nämns att det är nödvändigt att behovet av bostäder med särskild service beaktas tidigt i planprocessen. Enligt revisionsrapporten finns uppenbar risk för att staden åläggs att betala sanktionsavgifter p g a att bedömt behov av bostäder med

särskild service inte kan verksställas inom rimligt tid. En fortsatt utbyggnad är nödvändig och enligt rapporten är det angeläget att staden centralt tar ett fastare grepp över planering och utbyggnad av bostäder med särskild service och att även finansiering av driften måste ingå i den övergripande planeringen.

Socialtjänstförvaltningen delar bedömningen att det är viktigt att vara med i ett tidigt skede i planprocessen. För detta finns idag utarbetade rutiner i samverkan med gatu- och fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och stadsdelsförvaltningarna. Bevakning av detta sker också via genomförandegruppen. Det är viktigt att även efter inledningsskedet bevaka planprocessen, anmäla behov i detaljplaner och senare också göra beställningar av projekt. Det finns olikheter på det området i staden. Flera stadsdelsförvaltningar har en mycket god beredskap för detta och agerar aktivt medan andra inte gör detta. Förvaltningen anser det oroväckande att flera stadsdelsförvaltningar väljer att inte initiera eller fortsätta utbyggnaden. Det får till följd att staden går miste om möjligheter till lägenheter för funktionshindrade. En bättre samordning och uppföljning skulle behövas i dessa frågor.

Tidplaner i plan- och byggprocesser förändras och påverkar utbyggnadstakten. Likaså tillkommer nya planer och objekt. Förändringar har redan skett av antalet färdigställda lägenheter för de kommande åren där förskjutning av byggstartar skett. Under 2004 färdigställs 135 lägenheter och under 2005 beräknas 126 stå färdiga. Under perioden 2001 till 2005 beräknas ett tillskott med 360 lägenheter. För bevakning av tidplaner m m, uppföljning av nya och förändrade projekt krävs mer samlade resurser och strukturerat arbete för att bästa effektivitet ska uppnås. Förvaltningen delar revisionskontorets uppfattning att ett fastare grepp över planeringen och utbyggnaden bör ske centralt. I det sammanhanget anser förvaltningen också att resursfördelningen till driften av bostäderna måste fungera. En översyn av resursfördelning och kostnadsläget pågår och förvaltningen avvaktar resultatet att denna.

Stadsdelsförvaltningarna har framfört enligt revisionsrapporten att olika flexibla lösningar bör finnas för bl a gruppboendestäder. Det nämns önskemål om att få bygga gruppboendestäder med sex till sju lägenheter. I det kvalitetsprogram som tagits fram för gruppboendestäder enligt LSS har fem lägenheter angetts som riktmärke. Avvikelse från detta ska redovisas och motiveras. Under senare tid har genomförandegruppen vid flertal tillfällen medgivit gruppboendestäder med sex lägenheter. Förvaltningen anser att det inte är avgörande om det är fem eller sex lägenheter för att gruppboendet ska fungera som en bra bostad. Det viktiga är dock att gruppboendestäderna inte blir alltför stora och institutionsliknande och att staden följer de beslut som fattats av bl a riksdagen i dessa frågor.

Stimulansbidrag

Enligt revisionsrapporten bör stimulansbidrag för utbyggnad även omfatta andra boendeformer än gruppbestäder för att få ett mer flexibelt bostadsbyggande

Socialtjänstnämnden har i samband med behandlingen av lägesrapport över Genomförandegruppens arbete 2003, beslutat hemställa att stadens stimulansbidrag för utbyggnad förändras så att de också omfattar andra boendeformer än gruppbestäder. Förvaltningen instämmer därvid i revisionsrapportens förslag.

Förmedlingsprinciper

I revisionsrapporten framförs att förmedlingsprincipen kan innebära att en stadsdel efter beslut i förmedlingsgruppen kan tvingas erbjuda nybyggda eller lediga platser i gruppbestäder till andra stadsdelar. Trots god framförhållning för eget behov kan detta innebära att en stadsdel, som tagit sitt ansvar för utbyggnad, ändå kan drabbas av sanktionsavgifter. Revisorerna anser att det inte är rimligt att stadsdelen i sådant fall får bära kostnaden för sanktionsavgiften.

Nya riktlinjer för principer för förmedling av bostäder med särskild service har ännu inte antagits av kommunstyrelsen. Förvaltningen anser att de kriterier som tagits fram ska gälla, där behovet av bostad är det första kriteriet. Förvaltningen förstår stadsdelsförvaltningarnas oro om situationen skulle uppstå att man erbjudit bostad till person som tillhör annan stadsdelsförvaltning och riskerar sanktionsavgift för "egna" medborgare. Denna fråga bör förberedas i staden så att beslut finns om hur avgiften i sådant fall ska hanteras. Det allra bästa är enligt förvaltningen att staden har en kraftfull utbyggnad så att förutsättningarna för eventuella sanktionsavgifter inte föreligger.

Socialtjänstförvaltningen anser *sammanfattningsvis* att revisionsrapporten redovisar på ett tydligt sätt de brister som finns vid planeringen av utbyggnaden av särskilda boenden för funktionshindrade. De förslag till förändringar och förbättringar som föreslås i revisionsrapporten, bör enligt förvaltningen utredas vidare. Förvaltningen anser också att frågan om utbyggnad av bostäder till funktionshindrade bör vara en av de mest prioriterade områdena framöver.

ABCDE

DNR

SID 9 (9)

Bilaga:

Revisionsrapport: Ej verkställda beslut och domar. Omsorgen om funktionshindrade inom Stockholms stad.