



Staben

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

Handläggare: Johan Bonander
Tfn: 08-508 25 601

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2005-02-25

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN

DNR 106-0091/2005

Till
Socialtjänstnämnden

Yttrande över SoU utredning (2004:118) ”Beviljats men inte fått”.

1 bilaga

Förslag till beslut

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

Dag Helin

Vera Josefsson

Sammanfattning

Beslutet att tillskapa utredningen *Beviljats men inte fått* har sin bakgrund i att regeringen uppmärksammat att kommuner underlåter att, inom rimlig tid, verkställa gynnande beslut enligt Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS). Det är förvaltningens åsikt att omsorgen om äldre och funktionshindrade är högprioriterade områden och givetvis är det ur ett samhälligt perspektiv ett misslyckande om inte enskilda människor får de insatser de har rätt till. Förvaltningen finner att de slutsatser och analyser utredningen gör är välgrundade. De förslag på förändringar utredningen presenterar och som bl.a. består i att kommuner får skyldighet att rapportera gynnande beslut som inte kunnat verkställas, och där länsstyrelsen får en utökad möjlighet att utdöma sanktionsavgifter, stöder förvaltningen helt.

Ärendets beredning

Detta ärende har utarbetats inom socialtjänstförvaltningens stab för utredning och projekt. Ärendet har behandlats i socialtjänstnämndens handikappråd den 10 mars 2005.

Bakgrund

I juli 2003 tillsatte statsrådet Berit Andnor utredningen ”Beviljats men inte fått” om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut. Även Revisionskontoret och Stadsledningskontorets finansavdelning kommer att lämna synpunkter på utredningen. Yttrandet ska vara socialroteln tillhanda senast 050330. Utredningen i sin helhet finns på www.regeringen.se.

Utredningen i sammandrag

För att motverka kommunalt domstolstrots infördes den 1 juli 2002 nya bestämmelser i SoL och LSS. Enligt dessa gavs länsstyrelserna möjlighet att utdöma sanktionsavgifter gentemot kommuner (och landsting) som dröjde alltför länge med att verkställa insatser enligt dessa lagar. Då regeringen arbetade fram dessa bestämmelser framförde flera remissinstanser att kommuners underlåtenhet att verkställa egna gynnande beslut var ett större problem än renodlat domstolstrots. Detta bekräftas av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas statistik och analyser varpå denna utredning – Beviljats men inte fått - tillskapades. Utredningens sammanfattning bifogas.

Enligt direktiven ska utredaren analysera varför kommuner och landsting fattar beslut som inte verkställs. I direktiven ingår också att analysera varför det förekommer beslut om avslag trots bedömt behov enligt SoL och LSS. Med utgångspunkt från dessa två frågeställningar ska utredaren vidare föreslå åtgärder som syftar till att uppnå en, i förhållande till aktuell lagstiftning, förbättrad rättssäkerhet för enskilda.

Ej verkställda domar

Utredningen konstaterar att det finns ett flertal orsaker till att kommuner och landsting inte verkställer gynnande beslut. När det gäller särskilda boendeformer – och med denna term menar utredarna särskilda boenden och korttidsboenden för äldre och funktionshindrade enligt SoL och bostäder med särskild service för funktionshindrade enligt LSS – så är platsbrist den vanligaste orsaken till att beslut inte verkställs. Orsaken till den angivna platsbristen uppges i sin tur oftast vara resursbrist; många kommuner anser att de inte har råd att till skapa de aktuella boendena.

Ytterligare en orsak till att gynnande beslut ej verkställs är, enligt utredningen, att det finns en bristande planering i kommunerna. Det kan t.ex. saknas ett genomarbetat underlag som gör att bedömningen om framtida behov inte upplevs som tillförlitliga vilket i sin tur hämmar konkreta initiativ i t.ex. framtagandet av nya boenden. Tjänstemän på kommuner och länsstyrelser har även framfört till utredningen att kommuners beslutande organ ibland har otillräck-

liga kunskaper om lagstiftningen (SoL och LSS) men även om aktuella förhållanden i kommunen vilket påverkar anslagen till exempelvis nya boenden negativt.

Utredningen påvisar vidare att det i flera kommuner finns brister i själva handläggningen av fattade beslut, bl.a. en avsaknad av rutiner för uppföljningen av fattade beslut.

Ytterligare en orsak till att gynnande beslut inte verkställs beror, enligt utredningen, på att den enskilde tackar nej till hur en insats föreslås ska verkställas. T.ex. kanske ett boendes geografiska placering inte ligger i linje med den placering som den enskilde önskat vilket för vissa utgör skäl till att tacka nej.

Insatsen kontaktperson enligt LSS utgjorde hälften av de icke verkställda besluten och orsaken till detta måste, enligt utredaren, sökas i svårigheten att rekrytera just kontaktpersoner.

Ansökningar som avslås trots behov

Utredningen konstaterar att det i vissa län finns förhållandevis många brukare som får ett avslagsbeslut trots bedömt behov. Anledningen till avslaget är att behovet inte bedöms kunna verkställas inom rimlig tid. Att man i dessa fall ger ett formellt avslag sker utifrån rättssäkerhetsskäl och argumentet är att om en kommun meddelar den enskilde ett avslag på grund av platsbrist/resursbrist så har den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till länsrätten. Till stöd för denna princip finner utredaren att aktuella kommuner (och länsstyrelser) åberopar ett beslut av JO (dnr 2577-2000) där JO skriver:

Om det kan bli svårt att verkställa ett beslut om bistånd ligger det, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, nära tillhands anse att ansökan bör avslås. Därigenom bereds den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till domstol.

Det framgår vidare i JO: s beslut att den borte tidsgränsen då ett avslag ska ges, enligt JO, är tre månader. Dvs. om en kommun inte kan verkställa en sökt insats som den enskilde har rätt till inom tre månader så ska ansökan avslås så att den enskilde kan överklaga till länsrätt. Syftet med detta är, som berörts ovan, att länsstyrelsen, med stöd av bl.a. sanktionsavgifter, ska kunna utfärda förelägganden gentemot kommunen om verkställighet; något som anses innebära en klar fördel för den enskilde jämfört med att erhålla ett gynnande beslut som sedan inte verkställs.

Utredningens bedömningar

Utredningen konstaterar att det ur ett samhälligt perspektiv är ett misslyckande om inte enskilda människor kan tillförsäkras de rättigheter riksdagen genom olika lagar ger dem rätt till. Det är därför utredningens ambition att föreslå tillräckligt kraftfulla åtgärder så att den nuvarande situationen med icke verkställda gynnande beslut omgående rättas till. I en passus presenterar utredningen ett alternativt vägval; att riksdagen istället sänker ambitionsnivån i SoL och LSS.

Denna möjlighet utesluter dock utredningen då det vore att kapitulera inför kommunernas, och i viss mån landstingens, överträdelse av gällande lagar.

Det är vidare utredningens bestämda uppfattning att det inte är förenligt med nuvarande lagstiftning att avslå ansökningar om bistånd enligt SoL och LSS genom att åberopa att beslut inte kan verkställas inom rimlig tid. Visserligen har utredaren en förståelse för det vällovliga syftet med dessa avslagsbeslut men då det visat sig att enskilda i praktiken inte överklagar så menar utredaren att avslagsbesluten får motsatt effekt. Att istället för att stärka den enskildes rättsäkerhet så urholkas den. Utredningen är därför bestämd i sin uppfattning att när väl förutsättningar föreligger för ett bifallsbeslut så ska också ett sådant positivt beslut ovillkorligen meddelas. Detta även i de fall då man kan befara att verkställigheten kan dröja.

För att påskynda verkställigheten av gynnande beslut presenterar utredningen därför en rad förslag:

Utredningens förslag

Det första förslaget är att kommuner och landsting åläggs en rapporterings-skyldighet beträffande ej verkställda gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § SoL och 9 § LSS. Rapporteringen ska ske från nämnden till tre instanser: fullmäktige, länsstyrelsen och kommunens (eller landstingets) revisorer. Syftet med rapporteringsskyldigheten är bl.a. att underlätta för den enskilda kommunen att följa upp fattade beslut och att fatta nödvändiga beslut om projekteringar och medelstildelningar. Utredningen menar att fullmäktigeledamöter – som ytterst är ansvariga för medelstildelningen – genom den föreslagna rapporteringsskyldigheten får en bättre information och överblick över ej verkställda gynnande beslut. Utredningen föreslår att nämnden – utöver rapporteringen till fullmäktige – även till länsstyrelsen och till revisorerna ska rapportera alla gynnande beslut som inte verkställts inom två månader. En sådan rapportering föreslås ske en gång i månaden. (Motsvarande rapportering föreslås även gälla beslut som tidigare varit verkställda, men där verkställigheten avbrutits.)

För att gynnande beslut verkligen också ska verkställas föreslår utredningen även en (utvidgad) sanktionsmöjlighet som ett yttersta påtryckningsmedel. Utredningen gör dock bedömningen att denna sanktionsmöjlighet bara kommer att behöva tillgripas i ett mindre antal fall. Detta då nu huvudvikten i utredningens förslag består av att i kommunen skapa en större medvetenhet om vad en rättighetslagstiftning innebär och genom den föreslagna rapporteringsskyldigheten underlätta att beslut fattas som tillgodoser dessa behov.

Utredningen föreslår vidare att länsstyrelserna och Socialstyrelsen mer aktivt ska bidra till att öka kunskapen om förvaltningsrätt i kommunerna. I utredningen konkretiseras detta bl.a. som utformandet och tillhandahållandet av allmänna råd i handläggning och dokumentation.

Utredningen föreslår även att den s.k. Individuella planen enligt 10 § LSS bör användas i större omfattning än idag. En Individuell plan enligt LSS är en insats som den enskilde kan begära och där man får stöd av kommunens handläggare att samordna de insatser den enskilde har. Utredningen knyter i denna fråga an till den pågående LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) och stödjer de förslag denna utredning lämnat för att öka användandet av den Individuella planen enligt LSS.

Utredningen anser slutligen att stor vikt måste läggas vid behovsanalyser; att den konkreta boendeplaneringen uttryckligen beaktar behov av boende för äldre- och funktionshindrade. För att effektivisera denna planering bedömer utredningen att det finns anledning att se över 7 a § Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, som sannolikt behöver ändras.

Förvaltningens synpunkter

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

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

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

den enskilde. Idag är bristen på boenden inte lika stor och valet av strategi kanske inte lika självklart.

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

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

SLUT