

## Sammanfattning

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

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

socialtjänstlagen. Innan åtgärder övervägdes, avvaktades Socialstyrelsens kartläggning och analys.

I Socialstyrelsens och länsstyrelsernas senaste rapport presenteras statistik över antalet ej verkställda beslut och antalet avslag trots bedömt behov avseende år 2003. Totalt fanns drygt 4 000 beslut enligt socialtjänstlagen och LSS som inte var verkställda. Under år 2003 avslogs totalt drygt 2 000 ansökningar enligt socialtjänstlagen och LSS, trots att behov av biståndet eller insats bedömdes föreligga. Kommunerna svarade för huvuddelen av de verkställda besluten och avslagen trots bedömt behov.

Enligt direktiven till denna utredning skall utredaren analysera varför det förekommer att beslut av kommuner och landsting inte verkställs och varför det förekommer beslut om avslag trots bedömt behov enligt socialtjänstlagen och LSS. Med utgångspunkt i denna analys skall utredaren föreslå åtgärder som kan bidra till en förbättrad rättsäkerhet för enskilda i förhållande till de rättigheter aktuell lagstiftning ger.

Utredningen har under sitt arbete sammanträffat med ett flertal myndigheter, organisationer och övriga som på olika sätt berörs av de förslag som utredningen lämnar i detta betänkande. Flera resor har gjorts för sammanträffanden med tjänstemän vid kommunernas socialnämnder eller motsvarande, landstingens råd- och stöcenheter samt länsstyrelsernas sociala enheter. Utredningen har även genomfört en enkätundersökning.

## Analyser

### Varför verkställs inte gynnande beslut av kommuner och landsting?

Utredningen har kunnat konstatera att det finns ett flertal orsaker till att beslut av kommuner och landsting inte verkställs. När det gäller beslut om plats i särskilda boendeformer<sup>1</sup> anges den främst orsaken vara brist på platser. Resursbrist uppges ofta vara den huvudsakliga orsaken till att antalet platser i de särskilda boendeformerna inte är tillräckligt. Kostnaderna för omsorgen om äldre och funktionshindrade har under senare år ökat samtidigt som d

<sup>1</sup> Med särskilda boendeformer avses här särskilda boenden och korttidsboenden för äldre och funktionshindrade enligt socialtjänstlagen samt bostäder med särskild service för funktionshindrade enligt LSS.

ekonomiska resurserna i många kommuner inte anses vara tillräckliga.

En annan viktig orsak till de ej verkställda besluten är en bristande planering i kommunerna, både på kort och på lång sikt. Det kan handla om ett brisfälligt underlag för en tillförlitlig bedömning av det framtida behovet av särskilda boendeformer. Brister i planering och samordning över förvaltningsgränserna är också mycket påtagliga.

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

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

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

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

### Varför avslås ansökningar trots ett bedömt behov?

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

### Bedömningar och förslag

#### Utgångspunkter

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

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

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

### Bättre handläggning av ärenden

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

### Bättre samverkan och planering

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

### En ökad användning av individuell plan

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

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

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

### En utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna

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

### En rapporteringskyldighet införs

Utredningen föreslår att en rapporteringskyldighet skall införas för kommuner och landsting beträffande ej verkställda gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och 9 § LSS. Rapportering skall ske till länsstyrelsen, kommunens eller landstingets revisorer samt fullmäktiga. Det finns flera syften med rapporteringskyldigheten. Kommunernas och landstingens uppföljning av gynnande beslut förbättras, samtidigt som även möjligheterna att planera

verksamheten påverkas i positiv riktning. Vidare får fullmäktiges ledamöter – som ytterst är ansvariga för fördelningen av medel – bättre information om situationen beträffande ej verkställda gynnande beslut. Revisorernas granskning och länsstyrelsernas tillsyn underlättas. Dessutom blir frågan om ej verkställda gynnande beslut synlig även för invånarna, i och med den föreslagna rapporteringsskyldigheten till fullmäktige.

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

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

### Sanktionsavgifter införs

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

Utredningen föreslår att en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt socialtjänstlagen eller en insats enligt I SS, som någon är berättigad till enligt ett beslut av

kommunen eller landstinget, skall åläggas att betala en sätavgift. Detsamma gäller en kommun eller ett landsting som, det att verkställigheten av sådant bistånd eller en sådan i avbrutits, inte inom skälig tid på nytt tillhandatäller biståndet insatsen. Sanktionsavgiften får, enligt utredningens förslag, stämmas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. Avgiftens storlek fastställs skall särskilt beaktas hur länge d målet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. En sanktionsavgift får beslutas för den ytterligare period som gynnande beslut inte verkställts. Avgiften får efterges om det f symnerliga skäl för det. I ringa fall skall inte någon avgift ta. Frågor om sanktionsavgift prövas av länsrätten, efter ansökan länsstyrelsen. Mål om prövning av ansökningar om sanktion avgifter skall, enligt utredningens förslag, handläggas skyndsamt allmän förvaltningsdomstol.

Enligt utredningens mening är de främsta fördelarna med sätavgifter att de kan "skräddarsys" för de områden där de s användas och att de kan åläggas utan att uppsåt eller oaktasam behöver styrkas. Utredningen anser att effektiviteten i sanktion är av avgörande betydelse vid ställningstagande till vilket ytter påtryckningsmedel som bör väljas, för att förmå kommuner o landsting att inom skälig tid verkställa sina gynnande beslut.

Den föreslagna sanktionsavgiften är avsedd som en ytter åtgärd. Den bedöms bara komma att behöva tillgripas i ett min antal fall. Utredningen vill särskilt betona att huvudvikten i f slagen ligger i att inom kommunen och landstinget skapa en me vetenhet om vad en rättighetslagsstiftning innebär och hur specifika behov som finns inom kommunen eller landstinget ser för att dessa behov sedan skall kunna tillgodoses.

### Särskilda problem vid rekrytering av kontaktpersoner

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



der för att underlätta rekryteringsarbetet i kommunerna bör övervägas.

### **Ändringar i bestämmelserna om kommunalt domstolstrots**

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

### **Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

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

### **Ikraftträdande**

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.