

Ris och ros

En utvärdering av bestämmelserna om
rapporteringsskyldighet och särskild avgift
i socialtjänstlagen

ISBN 978-91-86301-33-0
Artikelnr 2009-126-142

Publicerad www.soccialstyrelsen.se, maj 2009

Förord

Denna rapport bygger på Socialstyrelsens utvärdering av de nya bestämmelserna i socialtjänstlagen om rapporteringsskyldighet och särskild avgift för beslut som inte har verkställts. Rapporten ger en bild av vilka effekter bestämmelserna har haft för enskilda brukare och klienter och för socialtjänsten.

Rapporten har tagits fram av en projektgrupp från Socialstyrelsen bestående av *Ulla Essén*, projektledare, *Gunilla Cederström*, *Ulla Clevnert*, samt *Britta Mellfors*.

Arbetet har skett under ledning av en styrgrupp bestående av *Ann Holmberg*, ordförande, *Peter Brusén*, *Christer Neleryd* och *Ann-Britt Thulin*.

Kerstin Westergren och *Lennart Ringström* har medverkat som experter vid urvalet av kommuner samt systematisering av innehållet i kammarrättsdomarna. *Georg Lagerberg* har biträtt med juridiska råd och synpunkter.

Karin Lindgren, extern expert, har medverkat i de intervjuer som genomförts i kommunerna samt varit adjungerad i projektgruppen.

Länsstyrelsernas projektgrupp för ett regeringsuppdrag som gäller sammanställning av antalsuppgifter om ej verkställda beslut och domar har utgjort referensgrupp i Socialstyrelsens projekt.

Håkan Ceder
Tf generaldirektör

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	7
<i>Utvärderingen bygger på ett begränsat underlag.....</i>	<i>7</i>
<i>En mångfald av åtgärder har förkortat väntetiderna</i>	<i>7</i>
<i>Långt kvar till omedelbar verkställighet.....</i>	<i>7</i>
<i>Oönskade och tveksamma konsekvenser.....</i>	<i>8</i>
<i>Sammanfattande slutsatser</i>	<i>8</i>
UPPDRAGETS SYFTE OCH GENOMFÖRDE	9
<i>Syfte</i>	<i>9</i>
<i>Frågeställningar.....</i>	<i>9</i>
<i>Metod och urval.....</i>	<i>9</i>
<i>Genomförande</i>	<i>10</i>
<i>Projektorganisation</i>	<i>11</i>
<i>Ett närliggande projekt.....</i>	<i>11</i>
<i>Redovisning av uppdraget</i>	<i>11</i>
RESULTAT – KOMMUNINTERVJUerna	12
BÄTTRE ÖVERBLICK OCH KONTROLL.....	12
<i>Rapporteringsskyldigheten – en hjälp att upptäcka brister</i>	<i>12</i>
<i>Kommunerna vill helst att den särskilda avgiften slopas</i>	<i>12</i>
<i>Begränsad kunskap om situationen före 2006.....</i>	<i>13</i>
<i>Rapporteringen till politikerna</i>	<i>13</i>
KOMMUNERNA HAR VIDTAGIT ÅTGÄRDER	14
<i>Minskade väntetider till särskilt boende och till stöd i bostaden.....</i>	<i>14</i>
<i>Bättre stöd hemma minskar trycket på särskilt boende</i>	<i>15</i>
<i>Bättre rekrytering av kontaktpersoner och kontaktfamiljer.....</i>	<i>16</i>
<i>Nya alternativ till kontaktperson och kontaktfamilj växer fram</i>	<i>16</i>
<i>Svårare att få önskad plats för den som behöver sysselsättning.....</i>	<i>17</i>
<i>Tidsbegränsade beslut</i>	<i>17</i>
<i>Att tacka nej kan leda till att en ny ansökan måste göras.....</i>	<i>18</i>
<i>Öppen verksamhet i stället för biståndsbedömda insatser.....</i>	<i>18</i>
<i>Tätare samarbete mellan handläggare och utförare</i>	<i>19</i>
<i>Exempel på en inventering för att hitta fel och brister</i>	<i>19</i>
<i>Planering inför framtiden.....</i>	<i>19</i>
BÄTTRING PÅ VÄG FÖR BRUKARE OCH KLIENTER	20
<i>Årslång väntan för dem som väntat längst</i>	<i>20</i>
<i>Insatserna under väntetiden är inte alltid tillräckliga</i>	<i>21</i>
<i>Kortare väntetider men den enskildes val kan begränsas.....</i>	<i>23</i>
<i>Brukarorganisationerna oroas för minskat inflytande</i>	<i>24</i>
RESULTAT – KAMMARRÄTTSDOMARNA.....	25
<i>De första kammarrättsdomarna avkunnades hösten 2007.....</i>	<i>25</i>
<i>Omfattande brister har lett till fler domar för samma kommun.....</i>	<i>25</i>
<i>Kammarrätterna skiljer sig åt i antalet avkunnade domar.....</i>	<i>26</i>
<i>Särskild avgift eller inte – variation mellan domstolarna</i>	<i>27</i>
<i>De flesta domarna gäller boende för äldre.....</i>	<i>27</i>
<i>Resursbrist orsak till långa väntetider.....</i>	<i>28</i>
<i>Insatser i avvaktan på verkställighet</i>	<i>29</i>
<i>Gränser för oskäligt dröjsmål</i>	<i>29</i>

<i>Alla domar leder inte särskild avgift trots långa väntetider</i>	30
<i>Ingen avgift i regeringsrättsdom om kontaktperson</i>	31
<i>Tackat nej – inte alltid skäl för att avslå länsstyrelsens ansökan</i>	31
<i>Enskildas önskemål får inte motverkas säger Regeringsrätten</i>	32
<i>Avgifternas storlek</i>	33
LÄNSSTYRELSENAS IAKTTAGELSER	34
<i>Bättre ordning och reda</i>	34
<i>Konsekvenser som inte gagnar brukare och klienter</i>	34
<i>Konkreta åtgärder</i>	35
<i>Arbetet med kvartalsrapporteringar och ansökningar</i>	36
<i>Samsyn kring kvartalsrapporter och ansökningar</i>	36
<i>Liten koppling mellan sanktionsavgifter och enskilda klagomål</i>	36
<i>Kvartalsrapporter och ansökningar har påverkat tillsynsarbetet</i>	37
DISKUSSION	38
<i>Bättre kontroll över beslut och verkställighet</i>	38
<i>Utökning och utveckling av verksamheter</i>	38
<i>En tuffare behovsbedömning</i>	39
<i>Begränsningar i inflytandet för den enskilde</i>	39
<i>Ny tolkning av begreppet omedelbar verkställighet?</i>	40
<i>Frågetecken kring de avsedda effekterna</i>	41
<i>Konsekvenserna för brukare och klienter inte bara av godo</i>	42
REFERENSER	43
BILAGOR	45
BAKGRUNDSINFORMATION	45
<i>Beviljats men inte fått – ett gammalt problem</i>	45
<i>Sammanfattning av bestämmelserna</i>	45
PROJEKTORGANISATION	47
<i>Socialstyrelsens projekt</i>	47
INTERVJUGUIDER	48
<i>Intervjuguide – politiker</i>	48
<i>Intervjuguide – Socialchef</i>	50
<i>Intervjuguide – Handläggare</i>	52

Sammanfattning och slutsatser

Socialstyrelsens utvärdering av rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften i socialtjänstlagen (SoL) visar att bestämmelserna till viss del har haft avsedd effekt. De har bidragit till ökad medvetenhet om rättighetslagstiftningen och lett till åtgärder till gagn för brukare och klienter.

Utvärderingen visar också att bestämmelserna i vissa fall medfört oönskade konsekvenser, som riskerar att leda till sämre rättssäkerhet för brukare och klienter. Genom att utvärderingen belyser de oönskade konsekvenserna finns möjlighet för socialnämnderna att rätta till fel och brister.

Utvärderingen bygger på ett begränsat underlag

Underlaget till denna utvärdering har hämtats från olika källor. Intervjuer har genomförts med politiker, socialchefer och handläggare i sju kommuner. Dessa kommuner har även lämnat vissa skriftliga dokument samt avidentifierade uppgifter ur enskilda personers akter. Fem länsstyrelser, med tillsyn över 120 av landets kommuner, har bidragit med sina iakttagelser. Brukar-, intresse- och anhörigorganisationer på nationell nivå har lämnat information om sina erfarenheter. Underlaget bygger vidare på en genomgång av samtliga 181 kammarrättsdomar som avser särskild avgift för ej verkställda beslut enligt SoL avkunnade till och med februari 2009.

En mångfald av åtgärder har förkortat väntetiderna

Politikerna i de sju kommunerna har fått bättre kunskap om behoven i den egna kommunen genom att de regelbundet tar del av förvaltningarnas rapporter om antalet beslut som inte är verkställda inom tre månader. De har insett vikten av att vidta åtgärder för att de som är i behov av socialtjänstens stöd inte ska behöva drabbas av långa väntetider för att få sina insatser. En mängd olika aktiviteter har därför satts igång.

Åtgärderna har handlat om kvalitetsförbättringar i handläggning, dokumentation och uppföljning av beslut. Resurser har tillsatts för att förbättra rekryteringen av bland annat kontaktpersoner och kontaktfamiljer. Planer för utbyggnad har påskyndats och prioriteringar av resurser har gjorts för att kunna utöka antalet platser i särskilda boendeformer och bygga helt nya enheter för att tillgodose behoven hos dem med speciella behov.

Långt kvar till omedelbar verkställighet

Genom de regelbundna rapporteringarna har det blivit synligt att en del personer fått vänta oskäligt länge på att få sina insatser. Sista kvartalet 2008 rapporterades över 3000 ej verkställda beslut till länsstyrelserna och under hela året 2008 gjordes ansökningar om särskild avgift i drygt 630 fall. Trots kommunernas åtgärder är det således ännu långt kvar tills att alla klienter och brukare får sina beslut verkställda omedelbart.

När flera personer väntar på en insats som kommunen har svårt att verkställa finns det risk för att behoven i de enskilda fallen inte blir tillräckligt uppmärksammade. Här finns också en risk för att det utvecklas en acceptans för generella väntetider till vissa insatser. Tremånadersgränsen för kommunernas rapporteringsskyldighet och domstolarnas resonemang kring tidsgränser för särskild avgift, som t.ex. väntetider på upp till sex månader till särskilt boende för äldre, kan bidra till detta.

Oönskade och tveksamma konsekvenser

Om det blir viktigare för kommunerna att verkställa insatserna i tid än att tillgodose behoven på ett optimalt sätt kan klienter och brukare drabbas. Den enskilde kan känna sig tvingad att tacka ja till ett erbjudande som inte är skäligt eller godtagbart för henne eller honom eller får finna sig i att göra en ny ansökan. Detta är konsekvensen för enskilda i de kommuner som genomfört som allmän praxis att avsluta ärenden om den enskilde tackar nej till ett erbjudande. Kommunerna behöver på så sätt inte skylta med långa väntetider och riskerar inte att åläggas särskild avgift trots att de sammanlagda väntetiderna för varje enskild person kan vara oskäligt långa.

En annan konsekvens av bestämmelserna kan vara att rätten till vissa insatser inte längre biståndsbedöms utan i stället erbjuds, utan biståndsbeslut, i öppna verksamhetsformer. Om innehållet i insatsen blir bättre eller sämre för den enskilde är svårt att säga. Det har dessutom legat utanför utredningens uppdrag att utvärdera detta. Men det finns all anledning att ifrågasätta utvecklingen av öppna verksamhetsformer om de enbart tillkommit på grund av rädslan för att drabbas av särskild avgift.

Även om kommunerna övergår till öppna verksamheter måste den enskilde alltid ha rätt till en individuell prövning och dessutom bli upplyst om denna rätt och vad den innebär.

Sammanfattande slutsatser

- Bestämmelserna har bidragit till att socialförvaltningarna skapat ordning och reda över besluten och att socialnämnderna fått kunskap om hur många beslut som inte har verkställts och hur långa väntetiderna är till de olika insatserna för enskilda personer. Med detta som grund har socialnämnderna fått ett bra underlag för att kunna vidta förbättringsåtgärder.
- Alla åtgärder har inte tillkommit med de enskildas bästa för ögonen. En del åtgärder har haft som huvudsakligt syfte att kommunen ska slippa att åläggas särskild avgift. Här riskerar därför brukares och klienters rättssäkerhet att bli sämre.
- Innebörden i begreppet omedelbar verkställighet riskerar att förskjutas till en generell acceptans av långa väntetider till olika typer av insatser.
- Det är långt kvar tills att bestämmelserna får fullt genomslag. Utöver kommunernas arbete med att verkställa besluten och fullgöra sin rapporteringsskyldighet innebär uppgifterna med utgångspunkt från bestämmelserna fortsatt högt utnyttjande av länsstyrelsernas och förvaltningsdomstolarnas samlade resurser.

Uppdragets syfte och genomförde

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera de nya bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453; SoL) om rapporteringsskyldighet och särskild avgift för beslut som inte verkställts.

Bestämmelserna innebär att socialnämnden fyra gånger om året ska redovisa till länsstyrelsen hur många personer som väntat mer än tre månader på att få sina beslut om bistånd verkställda. Även kommunens revisorer ska få en sådan redovisning och kommunfullmäktige ska få en statistikrapport. Den kommun som inte tillhandahåller ett beviljat bistånd inom skälig tid ska åläggas att betala en särskild avgift. För mer information om bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift hänvisas till Bilagor, avsnittet Bakgrundsinformation, sidan 45.

Syfte

Utvärderingens syfte är att ge en bild av vilka strategier kommunerna har använt sig av för att eliminera problemen med de långa väntetiderna från ett gynnande biståndsbeslut till verkställighet.

Frågeställningar

- Vad gör kommunerna för att komma tillrätta med de långa väntetiderna?
- Vilka konsekvenser har de nya bestämmelserna medfört för de personer som är i behov av socialtjänstens stöd?
- Har de nya bestämmelserna orsakat några bieffekter av negativ karaktär?

Metod och urval

Socialstyrelsen har inhämtat underlag för utvärderingen genom att

- intervjua politiker, socialchefer och handläggare i sju kommuner i fem län,
- ta del av innehållet i enskilda personers akter,
- ta del av kommunala handlingar såsom årsberättelser, planeringsdokument, rapporter om ej verkställda beslut till kommunfullmäktige etc.,
- gå igenom kammarrätternas domar om särskild avgift,
- ta del av länsstyrelsernas erfarenheter och kunskaper i anslutning till deras arbete med bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift,
- ta del av synpunkter från brukar-, intresse- och anhörigorganisationer.

De kommuner som valdes ut att ingå i utvärderingen hade ett högt antal beslut som inte var verkställda första kvartalet 2007 och ett betydligt mindre

antal sådana beslut andra kvartalet 2008. De ej verkställda besluten avsåg något av verksamhetsområdena äldre-, funktionshinder- eller individ och familjeomsorg.

Av praktiska skäl begränsades valet av kommuner och stadsdelar till fem län. De utvalda är Hyllie stadsdel i Malmö samt Helsingborg i Skåne län, Lerum i Västra Götalands län, Hallsberg och Örebro i Örebro län, Borlänge i Dalarnas län samt Hudiksvall i Gävleborgs län.

De fyra kammarrätterna ombads att skicka in samtliga domar, som avser särskild avgift enligt 16 kap. 6a – h SoL, till Socialstyrelsen. I underlaget ingår 181 domar som avkunnats från det att bestämmelsen om särskild avgift trädde i kraft till och med februari 2009.

Genomförande

För att kunna göra urvalet av kommuner har länsstyrelserna hjälpt till att lämna antalsuppgifter om ej verkställda beslut för samtliga 120 kommuner i de fem utvalda länen. Med utgångspunkt från dessa uppgifter gjordes valet av de sju kommunerna.

I varje kommun har tre intervjuer genomförts. De intervjuade är

- socialnämndens ordförande,
- socialchefen eller motsvarande,
- handläggare, dvs. biståndsbedömare, socialsekreterare eller motsvarande.

Socialnämndens ordförande har om hon eller han så önskat kunnat ha med sig ytterligare någon nämndpolitiker vid intervjun. Detsamma gäller socialchefen som kunnat ta med sig någon medarbetare. Handläggarna har alltid varit två. Varje intervju har pågått i cirka en och en halv timme och genomförts med utgångspunkt från en intervjuguide. Se bilagor.

Skriftliga underlag har inhämtats från kommunerna både före och i samband med intervjuerna. Handläggarna har dessutom hjälpt till att fylla i frågeformulär med uppgifter ur enskilda personers akter. De utvalda akterna, totalt 35 stycken, avser de personer som under 2007 och 2008 hade väntat längst på att få sina respektive beslut verkställda.

Genomgången av kammarrättsdomarna har skett systematiskt och ställts samman i en databas för att sedan kunna analyseras.

Länsstyrelserna i de fem länen har bidragit med sina egna erfarenheter och iakttagelser i anslutning till arbetet med rapporteringsskyldigheten och ansökningarna om särskild avgift. Uppgifterna har lämnats vid två särskilt anordnade möten.

Erfarenheter och synpunkter från brukar-, intresse- och anhörigorganisationerna har inhämtats i samband med att Socialstyrelsen hållit möten med ordinarie referensgrupper. Projektet har deltagit i två sådana möten, dels med Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa, NSPH, dels med pensionärsorganisationerna. Därutöver har telefonkontakt tagits med Demensförbundet och Alzheimerföreningen.

Projektorganisation

I Bilagor, avsnittet Projektorganisation, sidan 47, finns en redovisning av hur projektet organiserats och bemannats.

Ett närliggande projekt

På uppdrag av regeringen ska länsstyrelserna göra en sammanställning av antalet ej verkställda beslut och domar, antalet ansökningar om särskild avgift samt utdömda avgifter och avgifternas storlek för åren 2007 och 2008. Uppdraget genomförs gemensamt av länsstyrelserna och ska redovisas vid samma tidpunkt som denna rapport. Länsstyrelsernas socialdirektörer har utsett den arbetsgrupp som genomför uppdraget. Det är denna arbetsgrupp som även utgör referensgrupp i Socialstyrelsens projekt.

I arbetsgruppen ingår socialkonsulenter från Länsstyrelserna i Skåne län, Västra Götalands län, Örebro län, Dalarnas län och Gävleborgs län, dvs. de län i vilka Socialstyrelsen genomfört denna utvärdering.

Redovisning av uppdraget

I denna rapport redovisas resultatet av Socialstyrelsens utvärdering. I några fall hänvisas till de uppgifter som framkommit i länsstyrelsernas kartläggning [1]. En rekommendation är att rapporterna läses parallellt eftersom resultaten sammantaget ger en bild av läget i hela landet.

Resultat – kommunintervjuerna

Bättre överblick och kontroll

Socialnämndernas skyldighet att rapportera alla beslut som inte har verkställts inom tre månader har bidragit till en tydligare överblick av behovssituationen i de undersökta kommunerna. Både socialnämnderna och förvaltningarna har fått bättre kunskap och därmed möjlighet att förbättra situationen för dem som väntar på att få sina beslut verkställda.

Rapporteringsskyldigheten – en hjälp att upptäcka brister

Inställningen till skyldigheten att regelbundet rapportera ej verkställda beslut är överlag positiv i kommunerna. Politikerna framhåller att de fått upp ögonen för problem som de inte kände till tidigare eller inte kände till vid- den av. Socialcheferna menar att rapporteringsskyldigheten synliggjort betydelsen av att ha kontroll över alla de myndighetsbeslut som förvaltningen fattar och att enskilda inte ska behöva vänta oskäligt länge på att få sina insatser. Handläggarna tycker att det är skönt att bekymren med de långa väntetiderna nu kommit upp i dagen och att åtgärder kan diskuteras och genomföras.

Detta är den allmänna bild som framträder vid intervjuerna i de sju utvalda kommunerna, men det finns självklart nyanser och enskilda undantag. I en kommun anser t.ex. både politiker och socialchef att rapporteringsskyldigheten är onödig. De menar att kommunen redan har en skyldighet att ha kontroll över att beslut verkställs skyndsamt. De anser dessutom att det finns en risk för att rapporteringsskyldigheten i sig kan bidra till att brukares och klienters möjlighet till inflytande försämras genom att det blir viktigare för kommunen att verkställa ett beslut i tid än att hitta det rätta stödet eller platsen för den enskilde.

Kommunerna vill helst att den särskilda avgiften slopas

Varken politiker eller socialchefer ser några direkta fördelar med den särskilda avgiften. Vare sig kommunen ålagts särskild avgift eller inte anser politikerna att det känns tufft, hårt och orättvist att behöva betala pengar till statskassan, pengar som man i stället skulle behöva i verksamheten. I ett par kommuner menar dock politikerna att den särskilda avgiften kan behövas, men bara som en yttersta konsekvens för kommuner som inte sköter sitt uppdrag.

Socialcheferna är missnöjda och upprörda över både risken och tvånget att behöva betala särskild avgift. I ett län har kommunerna till och med tagit initiativ till en träff med länsstyrelsen, eftersom de ansåg att deras länsstyrelse, jämfört med andra, skickat ovanligt många ansökningar till länsrätten.

En av socialcheferna uttrycker en känsla av att en bestämmande överhet kliver in och straffar. En annan menar att det definitivt skulle kännas som en prestigeförlust och ett bevis på en oförmåga att tillgodose enskildas behov om kommunen behövde betala särskild avgift. Andra lyfter fram att det kostar tid för handläggarna att skriva yttranden både till länsstyrelsen och till förvaltningsdomstolarna samt att det drabbar berörda verksamheter direkt om avgift måste betalas. Trots denna upprördhet finns det en acceptans för att lagstiftningen skärper ansvaret för att verkställa beslut, men man anser att det räcker med rapporteringsskyldigheten.

Även hos handläggarna finns en skeptisk hållning till den särskilda avgiften, främst för att man oroas över att kommunen ska införa restriktioner som går ut över dem som har behov av socialtjänstens stöd. Det kan handla om rutiner eller regler som begränsar valmöjligheten för den enskilde eller att sådana insatser som hittills biståndsprovats i första hand ska erbjudas i öppna verksamhetsformer. Flera menar dock att rädslan för att åläggas särskild avgift har haft effekt och att det t.ex. skyndat på utbyggnaden av särskilda boenden för äldre.

Begränsad kunskap om situationen före 2006

Kunskapen om väntetiderna för den enskilde före den 1 juli 2006 varierar. Socialchefer och handläggare har en tydligare bild än politikerna. Politikerna är dock införstådda med att det funnits köer till särskilt boende för äldre. Även om inte alla av de intervjuade inom samma kommun har en uppfattning om den tidigare situationen framkommer det att problemen med långa väntetider funnits under en längre tid både inom äldreomsorgen och inom individ- och familjeomsorgen. Ingen har dock någon detaljerad kunskap om problemens omfattning eller hur långa väntetiderna varit för enskilda personer. Inom funktionshindersområdet enligt SoL menar de intervjuade att långa väntetider är ett nytt fenomen i just deras kommun.

Såväl politiker som socialchefer framhåller att det funnits problem med att hitta en balans mellan utbud och efterfrågan av särskilt boende för äldre. Detta har vållat bekymmer under flera år eftersom behoven av särskilt boende varierat över tid. Handläggarna kan också se sådana variationer, men är bekymrade över att det allt som oftast saknats platser att erbjuda.

Inom individ- och familjeomsorgen har det främst varit bekymmer med väntetider till mer personligt inriktade insatser såsom kontaktperson, kontaktfamilj eller biståndsbeslutade stödsamtal. Det har även varit väntetider till stödboende för personer med missbruksproblem.

Rapporteringen till politikerna

I sex av de sju kommunerna har förvaltningarna lämnat underlag till socialnämnden, som sedan i sin tur har skickat individuella rapporter till länsstyrelsen och till revisorerna samt en statistikrapport till kommunfullmäktige. I en kommun har förvaltningen skickat individuella rapporterna direkt till länsstyrelsen. Revisorerna har haft möjlighet att ta del av dessa rapporter, men varken socialnämnden eller kommunfullmäktige har varit informerade. Misstaget

har dock rättats till efter påpekanden från kommunens revisorer i december 2008.

I tre av de sex kommuner där kommunfullmäktige har fått rapporter innehåller dessa betydligt mer information än enbart statistikuppgifter. De innehåller t.ex. information både om rapporteringsskyldigheten och om den särskilda avgiften. Det finns sammanställningar för att visa förändringar över tid i löpande text, schematiskt eller som diagram. I en av kommunerna har nämnden kompletterat redovisningen med antalet aktuella ansökningar. I en annan förklaras det minskade antalet ej verkställda beslut samt varför vissa beslut fortfarande är svåra att verkställa. I denna kommun innehåller rapporten till kommunfullmäktige dessutom information om att det inom förvaltningarna pågår ett arbete med att gemensamt definiera när ett beslut ska anses vara verkställt.

Kommunerna har vidtagit åtgärder

Det konkreta arbetet med de kvartalsvisa rapporteringarna, synliggörandet av de långa väntetiderna och risken för att åläggas särskild avgift har påverkat kommunerna i arbetet med att minska väntetiderna. Resultatet visar att samtliga sju kommuner har vidtagit åtgärder, om än i varierande grad. Bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift har haft betydelse men är inte alltid den enda förklaringen till det förändringsarbete som sker.

Minskade väntetider till särskilt boende och till stöd i bostaden

I ett par kommuner är det tydligt att rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften påskyndat utbyggnaden av särskilt boende för äldre. I båda kommunerna har antalet platser i befintliga äldreboenden utökats och i en av kommunerna har ett helt nytt boende för personer med demens tillskapats. En av politikerna uttrycker sig så här:

Bestämmelsen har bidragit till att vi kunnat genomföra en snabbare utbyggnad. Tydlig information och statistik har inneburit att jag som ordförande har bättre på fötter när jag möter kommunledningen för att argumentera för behoven. Kunskap är ett viktigt argument men även hotet om särskild avgift har haft betydelse för att få gehör för behovet av fler platser i särskilt boende.

En annan bidragande orsak, som särskilt en av kommunerna berättar om, är att handläggarna numera arbetar mer strukturerat och att de inte längre är lika generösa i sina behovsbedömningar av särskilt boende. En enhetschef har tillsatts efter att rapporteringsskyldigheten infördes. Handläggarna menar att stödet från henne hjälpt dem att stärka och utveckla sin professionalitet, vilket också bidragit till en större rättssäkerhet för den enskilde.

I en kommun har det varit långa väntetider för att få boendestöd, så långa att kommunen i några fall tvingats betala särskild avgift för oskäligt långa väntetider. För att komma tillrätta med detta problem gjordes en genomgång av verksamhetens resurser och hur de utnyttjades. Verksamheten har även i

fortsättningen följts upp mer noggrant. Handläggarna har börjat göra tätare uppföljningar tillsammans med dem som får boendestödet. Besluten har därmed kunnat omprövas snabbare, vilket har lett till en mer effektiv användning av befintliga personalresurser.

Bättre stöd hemma minskar trycket på särskilt boende

I åtminstone tre av de fyra kommuner som intervjuats om sin äldreomsorg pågår en utveckling av olika stödformer och förebyggande arbete för att så långt som möjligt skjuta upp behovet av särskilt boende. Tanken är också att dessa åtgärder ska bidra till att väntetiderna för dem som söker särskilt boende ska minska. Insatser för att underlätta så kallat kvarboende förekommer även i den fjärde kommunen, men här finns en annan inställning till själva väntetiderna. Politikern i denna kommun är den som tydligast uttrycker detta:

Väntetider behöver inte vara av ondo. Det kan tvärtom kännas som en trygghet för den äldre att veta att hon eller han ska få komma till det boende som önskats när en plats blir ledig där. Att stirra sig blind på väntetiderna kan föra tanken fel och innebära att vi får en inhuman äldreomsorg.

En lång lista kan göras över de åtgärder som kommunerna menar att de vidtagit för att göra det möjligt för äldre att bo kvar i sina hem så länge som möjligt. Nya korttidsplatser har tillskapats, bl.a. för att göra det möjligt för fler anhöriga att få avlastning och vila från ett kanske tungt och krävande omvårdnadsarbete. Utökade möjligheter att träffa anhängkonsulenter eller erbjudande om kostnadsfri avlösning ett visst antal timmar per månad är ytterligare exempel liksom inrättandet av träffpunkter med aktiviteter för både anhöriga och brukare.

Kommunerna framhåller att ett utökat utbud av tillgänglighetsanpassade seniorboenden kan bidra till att fler kan bo kvar i sina lägenheter längre än vad som annars skulle vara fallet. Förutsättningen är förstås att det finns en väl utbyggd hemtjänst.

Två kommuner har inrättat särskilda demensteam inom hemtjänsten. Personalen i dessa team har mer tid för varje enskild person och stödet är anpassat till målgruppen. Insatserna från demensteamet förväntas bidra till att enskilda kan bo kvar längre i sina hem än om de enbart fick traditionell hemtjänst.

Flera kommuner framhåller vikten av samarbete mellan olika yrkeskategorier för att den enskilde ska få rätt hjälp och stöd. En kommun har t.ex. ett vårdplaneringsteam som består av biståndsbedömare, arbetsterapeut och sjuksköterska. Teamet har som särskild uppgift att göra vårdplaneringar tillsammans med de personer som ska skrivas ut från sjukhus. Teamet finns också på plats när den enskilde kommer hem och följer sedan upp vårdplaneringen efter ett par veckor. Tanken är att detta förfaringssätt ska tillförsäkra den enskilde adekvat hjälp och därigenom minska onödig oro.

Bättre rekrytering av kontaktpersoner och kontaktfamiljer

I två av de tre kommuner som intervjuats med anledning av väntetider inom funktionshindersområdet respektive individ- och familjeomsorgen har rekryteringen av kontaktpersoner och kontaktfamiljer förbättrats. Rekryteringsarbetet utförs av en speciell person eller av en grupp med särskilt ansvar för att sköta rekryteringen. I en kommun berättar handläggarna om olika aktiviteter som genomförts för att förbättra resultatet av rekryteringen:

En viktig uppgift är att hålla kontinuerlig kontakt med tidigare och aktuella kontaktfamiljer och kontaktpersoner. Vi har skickat ut förfrågningar om det finns intresse att ta nya uppdrag. Vi har också frågat efter särskilda intressen, som t.ex. att vara kontaktfamilj för aktiva 10 – 12-åringar som behöver värme, tålamod och struktur. Vi har haft annonser i lokalpressen. Vid ett tillfälle infördes en artikel om vad det innebär att vara kontaktfamilj samtidigt med en intervju med en kontaktfamilj. Vi har skickat ut information till ett 80-tal föreningar i kommunen samt till skolor, förskolor, vårdcentraler, församlingar, bibliotek m.fl. och bett om hjälp att sprida informationen om att vi söker kontaktpersoner, kontaktfamiljer och familjehem. Det är viktigt att alla dessa aktiviteter pågår kontinuerligt. Ett avbrott i aktiviteterna försvårar genast möjligheterna att verkställa besluten i rimlig tid. Ett önskemål är att komplettera rekryteringsarbetet med handledning och stöd till kontaktfamiljerna och kontaktpersonerna samt uppföljning av deras uppdrag.

En kommun har antagit en handlingsplan för rekrytering av familjehem, kontaktfamiljer, kontaktpersoner, gode män och förvaltare. Syftet med handlingsplanen är bl.a. att personer som behöver stöd för ett ökat deltagande i samhället ska kunna få det inom rimlig tid. I handlingsplanen finns olika förslag på hur man kan gå tillväga för att rekrytera uppdragstagare och hur man matchar dem med de personer som behöver insatserna. Vidare finns flera förslag på hur kommunen ska kunna behålla sina uppdragstagare genom att ge dem stöd i deras uppdrag och se till att de får tillgång till olika utbildningsaktiviteter.

De berörda nämnderna har fått i uppdrag att inrätta en gemensam rekryterings- och mottagningsgrupp för uppdragstagare. En stor del av ansvaret är ändå tänkt att ligga kvar på varje nämnd, som därför ska utarbeta en åtgärdsplan med utgångspunkt från handlingsplanen.

Nya alternativ till kontaktperson och kontaktfamilj växer fram

I ett par kommuner har man uppmärksammat att de långa väntetiderna till kontaktperson och kontaktfamilj inte alltid hänger samman med bristande resurser. De sökande kan ha fått både ett och flera erbjudanden, men har av olika anledningar tackat nej. Detta är en av orsakerna till att kommunerna inlett ett arbete med att utveckla alternativ till dessa insatser. Ett exempel på en sådan alternativ stödform är regelbundna helgläger för mindre grupper av ungdomar. Lägren uppfyller föräldrarnas behov av avlastning samtidigt som ungdomarna får tillfälle till rekreation i gemenskap med andra i samma ål-

der och med liknande svårigheter eller funktionsnedsättning. En av socialcheferna reflekterar så här kring insatserna kontaktperson och kontaktfamilj:

Det var först när rapporteringsskyldigheten infördes som jag fick klart för mig att vi hade ett stort antal personer vars beslut om kontaktperson och kontaktfamilj inte verkställdes. Detta fick mig att börja fundera över insatserna som sådana och jag måste säga att jag inte är odelat positiv till dem. Ibland känns de faktiskt omoderna och att de inte riktigt passar in i vår tid. Det tror jag är en del av förklaringen till att de är så svåra att verkställa.

En effekt av att de långa väntetiderna fått ökad uppmärksamhet är att kommunerna anser att det är nödvändigt att göra mer noggranna övervägningar innan beslut om kontaktperson eller kontaktfamilj fattas. Det får inte bli som i en del tidigare fall att besluten är svåra att verkställa på grund av att de inte varit tillräckligt genomtänkta, menar både socialchefer och handläggare. Handläggarna försöker därför ge tydligare information om insatserna och vilka andra alternativ som kan finnas. Samtidigt är de mer noga med att se till att beslutet är tillräckligt förankrat hos den som ska ha insatsen och hos vårdnadshavaren om det är fråga om ett barn eller en ungdom.

Svårare att få önskad plats för den som behöver sysselsättning

I två av kommunerna har det funnits köer till dagverksamhet för äldre respektive sysselsättning för personer med psykisk funktionsnedsättning.

Den ena kommunen har gjort en genomgång av sina verksamheter och deltagarnas utnyttjande av dessa. I den mån det inte har varit full beläggning under för- eller eftermiddagar har man kunnat ta emot fler personer till verksamheterna. För den som ansöker om dagverksamhet är det å andra sidan inte längre möjligt att välja tider då man önskar delta i verksamheten utan var och en får acceptera de erbjudanden som står till buds. Gör man inte det avslutas ärendet, men handläggarna försöker hitta andra lösningar för att tillgodose behoven.

Den andra kommunen har utökat tiderna då en så kallad träffpunkt hålls öppen. För att minska köerna till den strukturerade sysselsättningen blir de som vill ha sådan sysselsättning hänvisade till den verksamhet där det finns plats.

Tidsbegränsade beslut

Vi har en känsla av att bestämmelsen om rapporteringsskyldighet och särskild avgift är anpassad till äldreomsorgen och LSS, men inte till individ- och familjeomsorgen. Vi har ibland svårt att förstå både länsstyrelsens och länsrättens bedömningar. Vi tycker inte att de tar hänsyn till att det ibland ligger helt utanför vår kontroll att beslut inte kan verkställas.

Så säger en socialchef i en av kommunerna som arbetat med att förkorta väntetiderna för missbrukare med behov av stödboende, behandling för sitt missbruk eller regelbundna stödsamtal.

I arbetet med vuxna missbrukare är det vanligt att klienternas vilja och motivation förändras. En orsak till att beslutet inte verkställs kan vara att klienten inte infinner sig till överenskomna tider eller över huvud taget inte går att nå.

För att komma tillrätta med problemen är handläggarna, som utreder vuxna missbrukares behov, noga med att informera klienten så tydligt som möjligt om innebörden i den insats som beviljas. De är också noga med att dokumentera att de har informerat klienten. I den beställning som handläggarna skickar till utföraren av t.ex. en behandlingsinsats framgår det att insatsen ska påbörjas snarast och senast inom tre månader. Om den enskilde uteblir eller tackar nej till den erbjudna behandlingen inom den utsatta tidsramen avslutas ärendet, vilket också framgår tydligt av beslutet.

Att tacka nej kan leda till att en ny ansökan måste göras

En fråga som alla kommuner tycks ha 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 två kommuner tillämpas en så kallad närhetsprincip vilket innebär att enskilda har rätt till ett särskilt boende i närmiljön. Den enskilde har då rätt att tacka nej till ett erbjudande, om boendet är beläget i ”fel” kommundel, utan att ärendet avslutas. I båda kommunerna tycks både nämnd och förvaltning vara överens om att närhetsprincipen ska få vara kvar trots risken att betala särskild avgift om verkställigheten av beslutet drar ut på tiden.

Men vissa förändringar har ändå skett. I den ena kommunen har de som fördelar platser börjat prioritera dem som väntat längst i stället för dem med de största behoven. I den andra kommunen avslutas ärendet om man tackar nej en andra gång. Den enskilde får då ansöka på nytt om behovet kvarstår. Men om man tackar ja till ett boende i en annan kommundel och flyttar in har man rätt att flytta till sin egen kommundel när det blir en ledig plats.

I en kommun har tidsbegränsade beslut införts (se avsnittet Tidsbegränsade beslut ovan). Om den enskilde tackar nej till en beslutad behandling eller någon annan beslutad insats inom den angivna tremånadersgränsen så avslutas ärendet. Kommunen behöver då inte rapportera beslutet som ej verkställt.

Öppen verksamhet i stället för biståndsbedömda insatser

En fråga som fått ny näring med anledning av risken att åläggas särskild avgift, är vilka insatser som ska vara biståndsbedömda och vilka som kan erbjudas utan biståndsbeslut i öppna verksamheter. I en kommun har man övervägt att ta bort biståndsbedömningen för dagverksamhet, men valt att behålla den för att kunna fortsätta att följa insatsens effekt för den enskilde.

I en annan kommun har man i stället valt att inte längre biståndsbedöma ansökningar om sysselsättning. Den sökande får inget beslut men blir hänvisad till den strukturerade sysselsättningsverksamhet där det finns plats. Inte heller de som sedan tidigare har beslut om sysselsättning får behålla sina beslut. När handläggaren gör sin uppföljning tillsammans med den enskilde

avslutas biståndsbeslutet men hon eller han får fortsätta i sysselsättningsverksamheten.

Socialchefen menar att det är en trend i kommunen att alltfler insatser erbjuds i öppna verksamheter, som enskilda ska kunna utnyttja när de behöver dem.

Tätare samarbete mellan handläggare och utförare

En viktig grund för att beslut ska kunna verkställas är att det finns ett samarbete mellan handläggare och utförare. Samarbetet är nödvändigt både för att kunna hitta rätt plats eller resurs till den det gäller och för att beslutet ska kunna verkställas så snart som möjligt. Från såväl socialchefer som handläggare påtalas vikten av att ansvarsfördelningen mellan handläggare och utförare måste vara tydlig. I en kommun vill handläggarna dessutom framhålla att respekten för varandras yrkeskompetens är av stor betydelse. Båda parter måste kunna lita på att var och en gör sitt bästa för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda.

Rapporteringsskyldigheten har bidragit till en skärpning av kommunens egen kontroll över när besluten verkställs. För detta finns olika system. En kommun har t.ex. infört ett slags kvittosystem i sitt datasystem. Syftet med systemet är att handläggare och utförare ska kunna ha kontroll över när en beställning har skickats iväg, när uppdraget har tagits emot samt när insatsen har påbörjats.

Exempel på en inventering för att hitta fel och brister

Med anledning av de långa väntetiderna inom individ- och familjeomsorgen har en kommun genomfört en inventering av de ej verkställda besluten. Processen från beslut till verkställighet har beskrivits för att se var det kan finnas brister. Inventeringen har resulterat i ett förslag på en förbättrad och förtydligad arbetsprocess samt övergripande riktlinjer för att säkerställa att beslut verkställs inom rimlig tid. Varje berörd enhet ska utifrån de övergripande riktlinjerna och sitt specifika uppdrag arbeta fram egna riktlinjer som säkerställer att de som har fått beslut om insats inte ska behöva vänta på grund av att samarbetet mellan beställare och utförare inte fungerar.

I den rapport som sammanställts efter inventeringen finns råd och anvisningar om hur handläggarnas utredningsarbete bör genomföras och hur vårdplaneringsmöten bör gå till. Rapporten beskriver också hur besluten ska formuleras så att de är tydliga och rättssäkra och vilka skriftliga underlag som ska föras över från socialkontoret till utföraren. Det finns även en detaljerad information om vad som måste göras i samband med överförandet inklusive anvisningar om vem som ansvarar för vad.

Planering inför framtiden

Under intervjuerna har frågor ställts om hur nämnderna och förvaltningarna tar reda på kommunernas framtida behov och hur den konkreta planeringen ser ut.

I två kommuner framhåller politikerna att kvartalsrapporterna tillsammans med de boendeutredningar som gjorts för utbyggnad av särskilt boende är till stöd i arbetet med att förhindra att långa väntetider uppstår i framtiden.

I en kommun understryker politikern betydelsen av att fortsätta utvecklingen av verksamheter som underlättar för äldre att bo kvar längre i sina hem. Det handlar dels om redan tidigare nämnda exempel (se avsnittet Bättre stöd hemma minskar trycket på särskilt boende, sidan 15) dels om att kommunen avser att öppna ett "korttidshotell" där äldre utan biståndsprövning kan skriva in sig för kortare perioder.

Såväl politiker som socialchefer lyfter fram betydelsen av att ha kontroll över dagsläget och att vidta förebyggande åtgärder för att minska behovet av bistånd från individ- och familjeomsorgen i framtiden. I en kommun lyfter politikerna särskilt fram det förebyggande arbete som pågår och utvecklas inom så kallade familjehemscentraler. I en annan kommun betonar socialchefen betydelsen av de samverkansmöten som finns mellan socialtjänsten och skola, polis, barn- och ungdomspsykiatri m.fl. Samverkansgruppen fungerar som informationskanal för hur kommuninvånarnas behov ser ut och utvecklas. I en tredje kommun har socialchefen tillsammans med sina medarbetare diskuterat om det är möjligt att dra ned på den uppsökande verksamheten för att klara de klienter som kommunen redan har kontakt med.

I en kommun berättar socialchefen att kommunen tillsammans med några andra kommuner har en gemensam nämnd för hantering av avgifter. En tanke som har dykt upp är om kommunerna gemensamt även skulle kunna driva ett mer specialiserat äldreboende under denna nämnd, t.ex. ett demensboende för personer med svåra beteendestörningar.

Inte i någon av kommunerna framkommer det att handläggarna är delaktiga i något arbete för att ta reda på kommunens framtida behov. Men de har många synpunkter på vad som behöver förbättras för att beslut ska kunna verkställas så fort som möjligt. Hit hör självklart tillräckligt antal platser och välutbildad personal i de olika verksamheterna. Handläggarna lyfter också fram betydelsen av en fungerande samverkan mellan olika yrkeskategorier inom kommunen och mellan kommun och landsting. Högt på dagordningen står också att ha tillräckligt med tid för att kunna göra bra utredningar, att få tid till kompetensutveckling och möjlighet att utveckla utredningsmetoder.

Bättring på väg för brukare och klienter

Konsekvenserna för dem som väntar på att få sina beviljade insatser skiftar från fall till fall. En lång väntetid kan skapa oro och ångest hos en del, medan andra kan vara fullt nöjda med att få andra insatser under tiden. En person kan också ångra sig och inte vilja ha det beviljade biståndet.

Årslång väntan för dem som väntat längst

I alla kommuner som medverkat i denna utvärdering har handläggarna lämnat uppgifter om fem personer som väntat längst, från datum för beslut till verkställd insats, under 2007 och 2008. Eftersom handläggarna även lämnat uppgifter om utredningstiderna går det också att säga något om den totala

väntetiden för varje person. Uppgifterna har hämtats ur de enskilda personernas akter, totalt trettiofem stycken. Handläggarna har dessutom kommenterat hur den enskilde och dennes anhöriga upplevt väntetiden, i den mån de haft kännedom om detta.

I de akter som rör barn och ungdomar har samtliga väntat på kontaktperson eller kontaktfamilj. Inom äldreomsorgen gäller 90 procent av ärendena väntetider till särskilt boende. Inom individ- och familjeomsorgen för vuxna respektive funktionshindersområdet gäller väntetiderna i nästan lika hög grad stödboende eller boendestöd i det egna hemmet.

En skillnad som framkommer i akterna är att utredningstiderna, dvs. tiden mellan ansökan och beslut, är betydligt kortare i äldreomsorgen än inom övriga områden. För 66 procent av ansökningarna om särskilt boende för äldre har besluten fattats omedelbart eller inom en vecka. Den längsta utredningstiden i de undersökta akterna inom äldreomsorgen var fem veckor och berörde en kvinna som sökte särskilt boende från en annan kommun. Kvinnan fick därefter vänta ytterligare drygt 11 månader innan hon kunde flytta in i det särskilda boendet.

Inom funktionshindersområdet respektive individ- och familjeomsorgen är utredningstiderna mycket mer varierande. Även här förekommer det att besluten har fattats så gott som omedelbart, men det är betydligt mindre vanligt och omfattar endast en tredjedel av fallen. Den längsta utredningstiden för vuxna var drygt fem månader och gällde en man som ansökte om boendestöd. Han fick sedan vänta nästan ytterligare ett år innan han fick sitt beviljade boendestöd.

Utredningstiderna för barn och ungdomar som är i behov av kontaktperson eller kontaktfamilj är som längst mellan tre och drygt fyra månader. Allra längst fick en pojke vänta på att få en kontaktfamilj. Den totala väntetiden från det datum då utredningen inleddes till att pojken fick sin kontaktperson tog nästan 18 månader. Flera omständigheter bidrog till den utdragna väntetiden, bland annat att mamman inte var riktigt nöjd med kommunens förslag men också att en föreslagen kontaktfamilj tackade nej till uppdraget.

Insatserna under väntetiden är inte alltid tillräckliga

Väntetiden från beslut till inflyttning i särskilt boende för de äldre som väntat längst varierar något från kommun till kommun. I två kommuner har samtliga väntat omkring fyra till fem månader. I de två andra kommunerna har väntetiderna varierat från drygt sju månader till över ett år.

Den som väntade allra längst fick flytta in i sin lägenhet i det särskilda boendet efter nästan 13 månader. Å andra sidan fick hon då det boende som hon hade önskat. Hon hade fått ett erbjudande om ett annat boende under tiden men valt att vänta. Under hela väntetiden vistades kvinnan på ett korttidsboende i en annan kommun. Några uppgifter om hur kvinnan eller hennes anhöriga upplevde den långa väntetiden har inte lämnats. Men i ett par andra fall har handläggarna lämnat följande upplysningar:

Anhöriga upplevde en lättnad när kvinnan fick flytta in i korttidsboendet i avvaktan på en plats i särskilt boende. Kvinnan själv, som fick vänta på

inflyttning i nästan fem månader, var också nöjd eftersom hon kände sig orolig när hon bodde hemma.

Utökad hemtjänst och växelvård beviljades i avvaktan på en ledig plats i särskilt boende. Trots detta ökade oron och ångesten allteftersom väntan drog ut på tiden för den gamle mannen, som fick sitt boende efter dryga åtta månader.

För de vuxna som väntat längst på boendestöd (funktionshindersonrådet) har väntetiderna varat från 8 till 13 månader. Ingenting i akterna visar att de enskilda fått några andra insatser under väntetiden, utom för en person som haft kvar en tidigare beviljad kontaktperson.

För de vuxna som väntat på stödboende (individ- och familjeomsorg) finns det väntetider upp till cirka tio månader. Men det är inte alltid som väntetiden avslutas med att biståndet verkställs och det är inte säkert att kommunen alltid vet vad som händer den enskilde under väntetiden:

Mannen beviljades stödboende för andra gången på grund av sitt missbruk. Han var väl medveten om vad det innebar att bo i ett stödboende och vilka regler som gällde där. Förra gången följde han inte de regler som gällde i boendet och fick därför inte längre bo kvar. Trots att han ansökt om att få flytta in i stödboendet igen upphörde kontakten med socialtjänsten redan en vecka efter beslutet. Han hörde aldrig av sig trots att han hade kommit överens med handläggaren om att göra det. Efter nästan ett år fick socialtjänsten meddelande om att mannen flyttat till en annan kommun. Då kunde ärendet avslutas och behövde inte längre rapporteras till länsstyrelsen.

För de barn som väntat på kontaktfamilj uppgår de längsta väntetiderna till mellan 12 och drygt 14 månader. Flera orsaker har legat bakom svårigheterna att hitta familjer som föräldrarna är nöjda med. Förhållandet har i något fall också varit det motsatta, då familjehemmet inte haft möjligheter eller önskat ta emot barnet. I ett fall har det handlat om att hitta en familj som kan ta emot tre syskon. Här är ytterligare ett exempel:

En liten pojke vistades periodvis i ett familjehem på grund av sin mammas sviktande psykiska hälsa. Efter en tid kunde familjehemmet, av privata skäl, inte längre åta sig familjehemsuppgiften. Mamman fick förslag på ett nytt familjehem men ställde in flera besök hos den tilltänkta familjen och lämnade inte något besked. Så småningom avslutades ärendet på mammans önskemål. Men den lille pojken hade behövt stöd, stimulans och utökat nätverk.

För barn och unga som väntat på kontaktperson visar det första av de två följande exemplen på konsekvenser för den enskilde. Det andra kan vara ett exempel på svårigheter att hitta rätt kontaktperson. Det kan också ses som ett exempel på bristande kontroll över fattade beslut eller en konsekvens av bristande samarbete mellan förvaltningar:

Att vänta på kontaktperson i över nio månader innebar att pojken inte kunde delta i någon fritidssysselsättning, vilket också skapade stor oro för föräldrarna.

Så länge ärendet var aktuellt inom individ- och familjeomsorgen hade pojken hunnit tacka nej till två "tanter", eftersom han ville ha en yngre man som kontaktperson. Först efter fjorton månader avslutades ärendet, trots att insatsen kontaktperson redan verkställts ett halvår tidigare, men inte enligt SoL utan LSS och av en annan förvaltning. Det var av misstag som ärendet låg öppet så länge inom individ- och familjeomsorgen och därför också rapporterades till länsstyrelsen som ett ej verkställt beslut.

Kortare väntetider men den enskildes val kan begränsas

I föregående avsnitt har underlaget hämtats ur enskilda personers akter inklusive handläggarnas kompletterande upplysningar i enskilda fall. Här följer en sammanfattning av vad politikerna, socialcheferna och handläggarna uttryckt under intervjuerna:

De flesta politiker anser att de nya bestämmelserna har haft betydelse för att förkorta väntetiderna och att de därmed har påverkat situationen för dem som väntar på sina insatser. I två kommuner är politikerna mer tveksamma till om det är just de nya bestämmelserna som är orsaken till denna effekt.

I de kommuner där utbyggnaden av särskilt boende genomförts är socialcheferna tydliga med att bestämmelserna har haft effekt för äldre medborgare. De menar att det måste vara en fördel att besluten kan verkställas snabbare även om det samtidigt kan uppfattas som negativt att närhetsprincipen tas bort eller att möjligheten att tacka nej begränsas.

En av socialcheferna ser en farhåga i att kommunerna kan börja tänja på utredningstiderna för att slippa undan rapporteringstvängen, vilket inte skulle bidra till någon förändring för de sökande.

Andra påpekar att det blivit tydligt att alla beslut är lika viktiga att verkställa, och att ingen ska behöva vänta vare sig man fått beslut om särskilt boende eller kontaktperson. Bestämmelserna har också satt fingret på behovet av att utveckla nya alternativ till traditionella stödformer, menar de intervjuade socialcheferna.

Hos handläggarna finns samma farhågor som hos socialcheferna angående begränsningar för den enskilde att få välja plats eller att tacka nej. Handläggarna menar dock att det är betydelsefullt att kunna ge de sökande snabba besked om att en beviljad insats kan verkställas. Handläggarna inom äldreomsorgen påpekar därför särskilt behovet av fler platser i äldreboenden och dessutom att det finns tillgång till platser med specialinriktning.

Det har betytt mycket för dem som väntat på kontaktperson och kontaktfamilj att rekryteringsarbetet har prioriterats och att enskilda har fått förslag till alternativa stödformer. I en kommun påpekar handläggarna att just detta arbete med att utveckla alternativa stödformer kommer att ha stor betydelse på sikt. Det gäller då inte enbart alternativen till kontaktperson och kontaktfamilj utan också till ett större och mer differentierat utbud av stödboende, t.ex. särskilt boende för kvinnor med missbruksproblem.

Brukarorganisationerna oroas för minskat inflytande

I inledningsskedet av denna utvärdering kontaktades några brukar-, intresse- och anhörigorganisationer på nationell nivå för att höra deras syn på de nya bestämmelserna och om dessa har haft någon effekt för brukare och klienter (se avsnittet Genomförande, sidan 10).

Överlag tyckte organisationerna att det är svårt att koppla den utveckling som skett under senare tid till rapporteringsskyldigheten eller den särskilda avgiften. De lyfter ändå fram företeelser som de åtminstone i någon mån tror kan ha påverkats av bestämmelserna.

De pensionärsorganisationer som tillfrågats anser att det har blivit vanligare att de får höra från sina medlemmar att ”det är ingen idé att söka bistånd”. Medlemmarnas uppfattning är att handläggarna blivit mer restriktiva i sina bedömningar och att en förfrågan från den enskilde inte alltid leder till att en ansökan upprättas.

Pensionärsorganisationerna menar vidare att det är vanligt att beslut om särskilt boende verkställs i ett boende där den enskilde inte haft önskemål om att få bo.

Demensförbundet anser att det fortfarande är svårt för personer med demens att få särskilt boende och att det är ett bekymmer att det inte finns anpassade boenden för yngre personer med demens. För dem som är i behov av särskilt boende gäller först maximal hemtjänst - en ”princip” som de menar har fått ökad användning. Det är värst i storstäderna, särskilt i Stockholm, anser Demensförbundet.

Demensförbundet ser också en farhåga i att rapporteringsskyldigheten kan få kommuner att tänka att det finns en tremånadersgräns att spela med. Det finns en risk att kommunerna tänker att det är acceptabelt med väntetider upp till tre månader även i akuta lägen.

Alzheimerföreningen anser inte att det skett någon förbättring över huvud taget. Tvärtom ”hårdnar det till”. Att få rätt hjälp är jättesvårt. Särskilt ”Storstockholm” utmärker sig. Föreningen påpekar dessutom att nästan hälften av dem med demenssjukdomar vårdas av anhöriga.

Vidare anser Alzheimerföreningen att biståndsbedömarna inte har tillräcklig kompetens om demenssjukdomar och att de som söker hjälp får ett ”glättigt” bemötande. Det blir vanligare att enskilda får avslag med hänvisning till att det alltid går att överklaga.

Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa och funktionshinder, NSPH, tycker sig ha märkt att det har blivit svårare för den enskilde att få specificerade önskemål tillgodosedda. Till exempel kan en person ha ansökt om att få komma till en speciell sysselsättningsverksamhet men nekas detta på grund av att socialtjänsten kan erbjuda en verksamhet som de anser likvärdig på närmare håll.

Från NSPH framkommer även funderingar kring om utredningarna tar längre tid nu än förut. Frågan är då om utredningarna görs mer noggrant eller om det kan vara ett sätt att förkorta tiden mellan beslut och verkställighet, men detta har NSPH inget svar på.

Resultat – Kammarrättsdomarna

Sammantaget ger kammarrätternas domar en bild av orsakerna till kommunernas svårigheter med att verkställa sina beslut. I mindre utsträckning framkommer uppgifter om hur de enskilda personerna som beviljats insatserna påverkats under väntetiden.

De första kammarrättsdomarna avkunnades hösten 2007

De allra första kammarrättsdomarna avkunnades vid Kammarrätten i Jönköping hösten 2007. I samtliga fall utdömdes särskild avgift för långa väntetider till familjehem, kontaktperson, respektive särskilt boende för äldre. En av dessa domar, den som gäller kontaktperson, är den första som även har prövats av Regeringsrätten. Domen avkunnades i mars 2009 [2], och resulterade i att kommunen inte behöver betala särskild avgift (se vidare avsnitt Ingen avgift i regeringsrättsdom om kontaktperson, sidan 31).

Våren 2008 avkunnade Kammarrätten i Stockholm sina sju första domar. Samtliga avsåg särskilt boende för äldre. Endast en av domarna ledde till särskild avgift.

Nästan samtidigt avkunnade Kammarrätten i Göteborg sina första tre domar. Även i dessa fall avsåg domarna särskilt boende för äldre. Ingen av domarna ledde till särskild avgift.

Efter dessa tretton först avkunnade domar har de tre Kammarrätterna i Jönköping, Göteborg och Stockholm sammanlagt avkunnat ytterligare 75 domar innan Kammarrätten i Sundsvall avkunnade sina första domar i december 2008. Tjugo av dessa totalt 22 domar avsåg särskilt boende för äldre. Två domar ledde till särskild avgift och båda gällde särskilt boende för äldre.

Omfattande brister har lett till fler domar för samma kommun

Länsstyrelserna har sedan bestämmelserna trädde i kraft ansökt om särskild avgift för 1475 beslut som de anser att kommunerna inte har verkställt inom rimlig tid. Under 2006 lämnade länsstyrelserna in 119 ansökningar om särskild avgift för ej verkställda beslut enligt SoL till länsrätterna [3]. År 2007 hade antalet ansökningar ökat till 723 och sjönk sedan till 633 år 2008 [1]. Långt ifrån alla domar har överklagats till kammarrätterna och alla överklaganden har inte heller lett till att kammarrätten tagit upp ärendet till prövning.

De 181 avkunnade kammarrättsdomarna som ingår som underlag i denna utvärdering har sitt ursprung i ansökningar som lämnats in till länsrätterna från 18 länsstyrelser.

Det är i första hand kommunerna som har överklagat länsrätternas domar. Av de 181 domarna har 75 procent överklagats av kommunerna och 25 procent av länsstyrelserna. Störst antal överklaganden har gjorts av Länsstyrel-

sen i Norrbottens län, som står för 43 procent av de överklaganden som kommer från länsstyrelserna.

Fyrtiofem kommuner berörs av kammarrättsdomarna. Trettio kommuner berörs av en till tre domar vardera. Elva kommuner har fått fyra till sju domar. De resterande fyra kommunerna har fått mellan 10 och 29 domar vardera. I tre av dessa har domarna huvudsakligen inneburit att kommunen har dömts att betala särskild avgift.

Jönköpings kommun har fått 17 domar som alla lett till att kommunen dömts att betala särskild avgift. De flesta domarna rör kontaktperson till barn, ungdomar och vuxna. Ett mindre antal rör kontaktfamilj för barn och ungdomar. Väntetiderna till dessa insatser varierar från 5 månader upp till 27 månader och avgifterna från 10 000 till 37 000 kronor. I sina yttranden till Kammarrätten skriver kommunen att ett flertal insatser har genomförts för att få tillgång till fler kontaktpersoner och kontaktfamiljer och särskilda resurser har avdelats för att arbeta med rekrytering.

Örebro kommun har fått 18 domar varav 12 har lett till särskild avgift. Tio av dessa gäller särskilt boende för äldre. Här framgår det att avgift utdömts om väntetiderna är sex månader eller längre. Summorna som utdömts ligger mellan 10 000 och 74 000 kronor. Kommunen framhåller i sina yttranden till Kammarrätten att de har vidtagit åtgärder i samband med införandet av särskild avgift. Bland annat har ett nytt boende med 80 platser inrättats.

Luleå kommun är den tredje kommunen som i 23 fall av 29 dömts att betala särskild avgift. Tretton av dessa gäller dagverksamhet/sysselsättning för äldre. Möjligen kan någon eller några av domarna gälla personer under 65 år, men det har inte varit möjligt att avläsa. Även här har personerna väntat över tre månader och avgifterna har fastställts till mellan 10 000 och 20 000 kronor. För att komma tillrätta med problemen avsatte kommunen redan innan bestämmelserna infördes medel för utbyggnad av dagverksamheter, en för personer med demens och en för personer med förvärvade hjärnskador. När utbyggnaden var klar motsvarade verksamheterna kommunens behov.

Kammarrätterna skiljer sig åt i antalet avkunnade domar

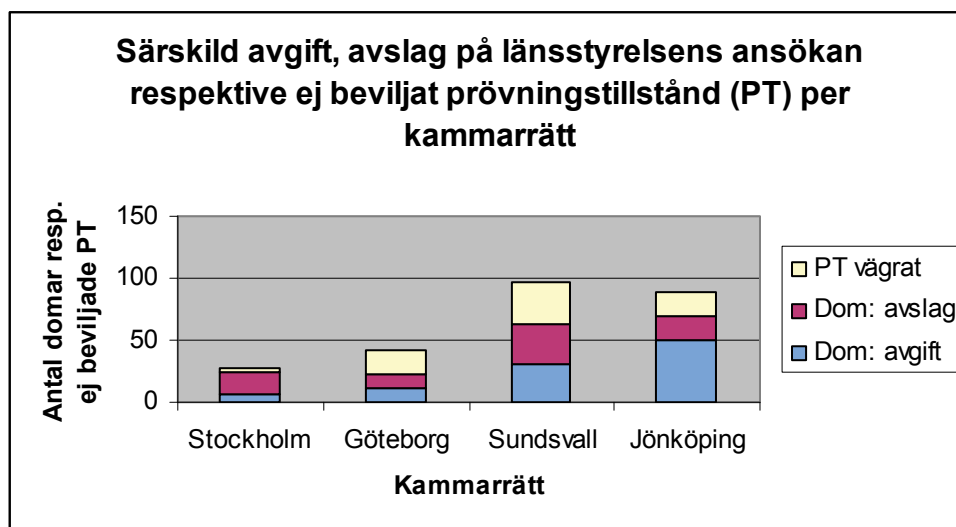
Kammarrätten i Göteborg har avkunnat 23 domar till och med februari 2009, Stockholm 25, Sundsvall 63 och Jönköping 70. Alla länsrättsdomar som överklagats har dock inte tagits upp till prövning i kammarrätterna. Kammarrätten i Göteborg har beslutat att inte bevilja prövningstillstånd i 19 fall under samma period, Stockholm 2, Sundsvall 34 och Jönköping 19 (se Figur 1 nedan). Det kan konstateras att det sammanlagda antalet domar och ej beviljade prövningstillstånd skiljer sig mellan kammarrätterna, men det ligger ingen värdering i detta. För den som vill jämföra med det ursprungliga antalet ansökningar till länsrätterna hänvisas till länsstyrelsernas kartläggning [1].

Särskild avgift eller inte – variation mellan domstolarna

Kammarrätterna har i 100 domar kommit fram till att kommunen ska betala särskild avgift. I övriga 81 mål har kammarrätterna gett avslag på länsstyrelsernas ursprungliga ansökan. Anledningen är att de ansett att det inte funnits tillräckliga skäl för särskild avgift eller att det funnits synnerliga skäl för eftergift.

Alla de domar som ingår som underlag i denna utvärdering har inte vunnit laga kraft. Totalt har 54 kammarrättsdomar överklagats till Regeringsrätten, av vilka 4 är avkunnade i Stockholm, 9 i Göteborg, 27 i Jönköping och 14 i Sundsvall. Endast ett av dessa överklaganden har fram till mars 2009 lett till en dom i Regeringsrätten [2] (se avsnittet Ingen avgift i regeringsrättsdom om kontaktperson, sidan 31). I ett fåtal fall har Regeringsrätten beslutat att inte bevilja prövningstillstånd. För de allra flesta överklaganden har frågan om prövningstillstånd inte avgjorts.

Vid en jämförelse mellan de olika kammarrätterna har den i Göteborg och den i Sundsvall avkunnat ungefär lika stor andel domar som lett till särskilt avgift som de som lett till avslag på länsstyrelsens ansökan. Domarna från Kammarrätten i Jönköping har i drygt 70 procent lett till särskild avgift. I Kammarrätten i Stockholm är förhållandet det motsatta. Där har cirka 30 procent av ansökningarna resulterat i särskild avgift. I figuren nedan framkommer även antalet ej beviljade prövningstillstånd, dvs. antal överklaganden som kammarrätterna beslutat att inte ta upp till prövning. Se figur 1.



Figur 1: Särskild avgift, avslag på länsstyrelsens ansökan respektive ej beviljade prövningstillstånd per kammarrätt för perioden 1 juli 2006 till och med 28 februari 2009.

De flesta domarna gäller boende för äldre

Samtliga kammarrätter har avkunnat domar som gäller äldre, personer med funktionsnedsättning samt barn eller vuxna som får stöd från kommunens individ- och familjeomsorg. Över 70 procent av domarna gäller äldre.

Av de domar som avser insatser inom äldreomsorgen är det fler domar som lett till avslag på länsstyrelsens ursprungliga ansökan än som lett till särskild avgift. För de domar som gäller funktionshinders- och individ- och familjeomsorgen är förhållandet det motsatta. Se tabell 1.

Tabell 1: Antal utdömda särskilda avgifter respektive avslag på länsstyrelsens ansökan (=ingen avgift) per verksamhetsområde och insats

Verksamhetsområde	Insats	Avgift	Ej avgift
Individ och familj	Bostad (ungdom)	0	1
	Familjehem (barn/ungdom)	1	0
	Kontaktfamilj (barn/ungd.)	20	2
	Kontaktperson – barn/ungd.	6	0
	Kontaktperson – vuxna	2	1
Summa		29	4
Funktionshinder	Kontaktfamilj (barn/ungd.)	2	0
	Kontaktperson – barn/ungd.	1	0
	Kontaktperson – vuxna	8	1
	Hemtjänst (vuxna)	1	0
	Särskilt boende (vuxna)	1	2
	Boendestöd (vuxna)	2	0
Summa		15	3
Äldreomsorg	Dagverksamhet	13	2
	Korttidsvistelse/växelvård	2	7
	Särskilt boende	41	65
Summa		56	74
Summa totalt	Avgift/ingen avgift	100	81

Resursbrist orsak till långa väntetider

I sina yttranden till kammarrätten beskriver kommunerna vilka orsaker som ligger bakom svårigheterna att verkställa de gynnande besluten.

Inte helt oväntat uppger kommunerna i sina yttranden att den dominerande orsaken till att de har svårt att verkställa beslut om särskilt boende är att det inte finns tillräckligt med platser. I vissa fall är det brist på särskilda boenden med en viss inriktning, t.ex. för personer med demens, som gör att kommunerna inte kunnat verkställa sina beslut. Ytterligare en orsak som uppges är att kommunerna vill kunna tillmötesgå enskilda personers önskemål om att få plats i ett utpekad boende. I sådana fall har väntetiderna också dragit ut på tiden.

Merparten av insatserna inom funktionshinders- och individ- och familjeomsorgen är kontaktperson och kontaktfamilj. Här uppger kommunerna svårigheter med att få tag på lämpliga uppdragstagare. Svårigheterna hänger till viss del samman med att uppdragen helt och hållet bygger på frivilliga

åtaganden från personer eller familjer som kommunen bedömer som lämpliga.

Behoven hos dem som behöver dessa insatser kan också vara mycket specifika, vilket medför att det kan ta extra lång tid att hitta rätt person eller familj. Både den som söker insatsen och den föreslagna uppdragstagaren kan tacka nej med anledning av att man inte tycker att man passar för varandra. I enstaka fall är det uppdragstagaren som har tackat nej på grund av att hon eller han ansett att uppdraget varit för komplicerat.

Resursbrist eller bristande kontinuitet i handläggningen kan också vara en orsak till att beslut inte verkställs. I en av domarna som gäller familjehems-vård för en flicka framgår det av nämndens redogörelse att minst åtta personer varit inblandade i handläggningen av ärendet.

Insatser i avvaktan på verkställighet

I nästan 70 procent av domarna framgår det att den enskilde redan hade andra insatser via socialtjänsten eller fick utökat stöd i väntan på att det aktuella beslutet kunde verkställas. Detta behöver inte betyda att 30 procent stod utan något stöd från socialtjänsten, men det har inte tagits upp som något argument för att slippa särskild avgift från kommunens sida och finns därför inte omnämnt i domen.

Inom äldreomsorgen framgår det i 80 procent av fallen att den enskilde hade något stöd under väntetiden. För dem som väntade på särskilt boende var korttidsboende/växelvård och hemtjänst av varierande omfattning och innehåll de vanligaste insatserna under väntetiden. Minst en femtedel av de äldre hade en kombination av flera insatser såsom t.ex. hemtjänst i kombination med korttidsboende/växelvård, avlösning eller dagverksamhet.

Inom funktionshindersområdet framgår det i hälften av fallen att den enskilde hade något stöd under väntetiden. Stödformerna varierar så mycket att det inte går att se något mönster.

Inom individ- och familjeomsorgen framgår det endast i en tredjedel av fallen att den enskilde hade någon annan insats. Här rör det sig ofta om någon öppenvårdsinsats, t.ex. familjebehandling.

Men det är inte alltid som kommunens resurser är tillräckliga för att den enskilde ska få allt det stöd som hon eller han har behov av. Av vissa domar, särskilt de som gäller äldre, framskymtar att enskilda knappast hade klarat av väntetiden om inte anhöriga ställt upp. Ibland handlar det om en make eller maka som själv har svårt att orka med och som trots rop på hjälp tvingas leva i samma ovisshet som den som väntar på att få sitt beslut verkställt.

Gränser för oskäligt dröjsmål

I domarna förs ofta ett resonemang kring väntetidens längd. I vissa fall har domstolen tydligt markerat när väntetiden för den enskilde övergår till oskäligt dröjsmål och från vilket datum en särskild avgift ska gälla. I andra fall kan domstolen ha lagt hela väntetiden till grund för beräkningen av den särskilda avgiften utan att ange hur lång tid av dröjsmålet som betraktas som oskäligt.

Ibland kan samma domstol ha kommit fram till olika resultat trots att väntetiden är densamma i två eller flera fall, vilket beror på att även andra omständigheter ligger till grund för domstolens avgörande.

I förarbetena till bestämmelserna om särskild avgift vid dröjsmål med verkställighet av gynnande beslut uttalades bl.a. att det inte är lämpligt att ange någon generell tidsfrist för vad som är skälig tid. En bedömning måste i stället alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringsrätten har också påtalat att det i lagstiftningen inte har angetts någon bestämd tidsgräns för när ett dröjsmål ska anses oskäligt [4].

Trots detta uttalande framstår det ändå som att domstolarna i vissa fall uttalat generella tidsgränser för vad som betraktas som skälig väntetid för vissa bestämda insatser. Särskilt kammarrätterna i Sundsvall och Jönköping för ett resonemang kring en sexmånadersgräns i merparten av sina domar som gäller särskilt boende för äldre.

Andra exempel, som dock inte omfattar lika många domar gäller kontaktfamilj, där främst Kammarrätten i Sundsvall resonerar kring ett dröjsmål på tre månader som en acceptabel gräns. Samma kammarrätt har även satt en gräns på tre månader för dagverksamhet för äldre. Kammarrätten i Jönköping har i sina domar som gäller kontaktperson för personer med funktionsnedsättning lagt ribban vid tre månader samt för korttidsboende/växelvård för äldre vid fyra månader.

Alla domar leder inte särskild avgift trots långa väntetider

Vid en genomgång av de domar som gäller särskilt boende för äldre och som inte lett till särskild avgift visar det sig att 70 procent av väntetiderna till särskilt boende är under sju månader. Bland dessa ingår även en mindre andel domar med beräknade väntetider från den 1 juli 2006 trots att besluten kan ha fattats tidigare. Eftersom bestämmelsen om särskild avgift gäller från detta datum har domstolarna inte räknat in den totala väntetiden utan enbart väntetiden från halvårsskiftet 2006.

Väntetider upp till sex månader har inte betraktats som oskäligt långa. Om de varit dryga sex månader har överträdelsen ofta ansetts som ringa och därför inte lett till någon avgift.

I de fall där väntetiderna till särskilt boende varit sju månader eller längre har skälen för att inte döma till särskild avgift ofta varit att den enskilde önskat vänta på en särskild plats. Andra skäl har varit att den enskildes behov inte har varit så omfattande eller att hon eller han tackat nej till skäliga erbjudanden.

Ytterligare skäl har varit att personen fått en insats som domstolen bedömt som likvärdig. I de två fall det här är fråga om har korttidsplats beviljats och verkställts i direkt anslutning till beslutet om särskilt boende. Eftersom korttidsplatserna var inrymda i ett särskilt boende kunde personerna få samma omvårdnad och sjukvård som övriga permanentboende. Till skillnad från övriga lägenheter i det särskilda boendet var dock korttidsplatserna möblerade av kommunen, vilket medförde att personerna inte kunde möblera lägenheterna med sina egna möbler. Kammarrätten skriver i sina domskäl att kommunen inte dragit någon ekonomisk fördel av besluten om korttids-

vistelse och har bland annat därför inte ålagt kommunen att betala särskild avgift.

Det bör påpekas att domstolarna inte alltid anser att ovan angivna skäl är tillräckliga för att avgiften ska efterges. Det finns liknande exempel där kommunerna dömts att betala en repressiv del för lång väntan på särskilt boende trots att kostnaderna för insatserna under tiden varit högre än vad de skulle bli i det särskilda boendet under samma period.

Den som väntat allra längst på ett särskilt boende utan att kommunen tvingats betala särskild avgift gäller en kvinna som ansökte om särskilt boende från en annan kommun. Den totala väntetiden för henne var nio månader och tre veckor. Kammarrätten har här tagit hänsyn till hur kommunen uppfyllde sitt planeringsansvar under väntetiden samt att kvinnan bodde i ett särskilt boende i den andra kommunen och att ingenting framkom som visade att hon inte skulle ha haft goda levnadsförhållanden.

Ingen avgift i regeringsrättsdom om kontaktperson

En av de först avkunnade kammarrättsdomarna gäller rätten för en flicka att få sitt beslut om kontaktperson verkställt. Kommunen, som av Kammarrätten i Jönköping, dömts att betala en särskild avgift på 20 000 kronor överklagade domen. Regeringsrätten avgjorde målet den 11 mars 2009 [2]. Detta är den första regeringsrättsdom som gäller särskild avgift för ett ej verkställt beslut enligt SoL. Tidigare avgöranden från Regeringsrätten har gällt domar som kommunerna inte har verkställt.

I det aktuella fallet hade flickan väntat i nästan ett år på att få sin kontaktperson, räknat från den 1 juli 2006 då bestämmelsen trädde i kraft. Regeringsrätten menar att insatsen inte kan anses ha tillhandahållits inom skälig tid och att det därför finns förutsättningar för att ålägga kommunen att betala särskild avgift. Men Regeringsrätten menar ändå att omständigheterna i målet är sådana att avgiften bör efterges. Kommunen dömdes således inte till att betala någon avgift.

Den omständighet som Regeringsrätten lyfter fram är att den anser att Socialnämnden gjort stora ansträngningar för att finna en lämplig kontaktperson. Kontaktpersonen skulle helst vara en yngre kvinna med tid att stödja flickan utifrån hennes speciella behov. För att hitta en lämplig uppdragsgäst har nämnden annonserat efter kontaktpersoner två gånger på tre olika ställen. Dessutom har nämnden aktivt sökt efter kontaktpersoner genom att bl.a. fråga nuvarande kontaktpersoner. Under väntetiden har nämnden haft löpande kontakt med flickan och hennes mor samt tillhandahållit råd- och stödinsatser.

Tackat nej – inte alltid skäl för att avslå länsstyrelsens ansökan

I 27 av de totalt 181 målen framkommer det att enskilda har tackat nej till erbjuden insats. Anledningen till att de tackat nej är oftast att de inte är nöjda med erbjudandet.

I samtliga fall där äldre personer tackat nej är det fråga om erbjudanden om plats i särskilt boende. I de flesta fall har domstolen tagit hänsyn till den enskildes vilja och därför inte ålagt kommunen att betala en särskild avgift.

Men i ett mindre antal fall har särskild avgift ändå dömts ut. En av anledningarna har varit att domstolen inte har ansett att erbjudandena varit skäliga. Det har då varit fråga om erbjudanden i dubbelrum eller boende i ett tillfälligt anordnat äldreboende i avvaktan på ombyggnad av befintligt boende. Andra skäl har varit att erbjudandet, som den enskilde tackat nej till, har givits efter mer än ett halvårs väntan. Ett tredje skäl har varit att den enskildes avböjande till ett erbjudande inte alls dokumenterats i den enskildes akt. Kammarrätten har då inte tagit hänsyn till detta.

Inom funktionshindersområdet och individ- och familjeomsorgen, där det av domarna framkommer att endast fem personer tackat nej, är mönstret detsamma som för äldreomsorgen. Ett nej tack från den enskilde leder i allmänhet till att domstolen inte anser att särskild avgift ska åläggas kommunen. Men om den enskilde tackat nej till ett erbjudande som hon eller han fått efter en, enligt domstolens mening, alltför lång väntetid eller om erbjudandet varit oskäligt åläggs kommunen att betala särskild avgift.

Enskildas önskemål får inte motverkas säger Regeringsrätten

I ytterligare en dom från den 11 mars 2009 [5] tar Regeringsrätten särskilt upp att syftet med den särskilda avgiften inte är att genomföra någon verkställighet mot den enskildes vilja. Den aktuella domen gäller visserligen särskild avgift enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), men eftersom Regeringsrätten drar paralleller med motsvarande bestämmelser i SoL finns det anledning att ta upp den här. Så här skriver Regeringsrätten i sin bedömning.

Reglerna om särskild avgift har alltså till syfte att garantera att enskilda som fått en dom eller ett beslut om en insats enligt LSS eller SoL – insatser som ofta är av utomordentligt stor betydelse för den enskilde – verkligen också kommer i åtnjutande av denna insats. Något annat syfte har dessa regler inte. Insatser enligt såväl LSS som SoL bygger vidare på frivillighet och självbestämmande för den enskilde. Det finns inga möjligheter att genomföra någon verkställighet mot den enskildes vilja. Den enskilde kan, som i detta fall, vilja avvakta viss verkställighet men även helt ändra uppfattning och önska en annan insats än den beslutade. Detta måste då kommunen acceptera.

Den enskildes önskemål om utformningen av en insats bör också beaktas i detta sammanhang, även om han eller hon inte kan ställa alltför specificerade krav. Att kommunen så långt som möjligt försöker tillmötesgå den enskildes önskemål är emellertid naturligt. Reglerna om särskild avgift bör självfallet inte tillämpas så att de motverkar ett sådant hänsynstagande från kommunens sida, så att kommunen i stället för att arbeta för att tillgodose den enskildes önskemål försöker förmå honom eller henne att acceptera andra lösningar i syfte att kommunen ska undvika att påföras särskild avgift. En sådan effekt vore i strid med de grundläggande intentionerna bakom såväl LSS som SoL.

I det aktuella fallet står det klart att den enskilde vill ha ett visst angivet boende och inte är beredd att acceptera andra alternativ som kommunen kan erbjuda. Regeringsrätten konstaterar att kommunen i ett sådant fall för närvarande inte har någon möjlighet att verkställa den beslutade insatsen. Av utredningen i målet framgår vidare att den enskilde under väntetiden tillhandahålls andra insatser som tillgodoser kraven på goda levnadsvillkor. Med beaktande av att reglerna om särskild avgift inte har något annat syfte än att skydda de enskilda och stärka deras ställning gentemot kommunen finner Regeringsrätten att det saknas grund för att i nuläget ålägga kommunen att betala särskild avgift.

Avgifternas storlek

Kammarrätterna har i tolv procent av domarna höjt avgiften jämfört med länsrättsdomen. I 43 procent är avgiften densamma eller avrundad till ett jämnare belopp. I återstående 44 procent är avgiften sänkt jämfört med länsrättens dom.

I knappt en tredjedel av domarna har kammarrätten dömt kommunen att betala lagens lägsta belopp, 10 000 kronor. Samtliga verksamhetsområden är här representerade, men vanligast är att domarna gäller äldre- respektive individ- och familjeomsorgen.

De tre högsta avgifterna gäller äldreomsorgen och har utdömts av Kammarrätten i Stockholm. Samtliga gäller äldre personer med demens och de har alla väntat över ett år på att få sina beslut om särskilt boende verkställda. De högsta beloppen är fastställda till 459 000, 300 000 respektive 150 000 kronor.

De högsta avgifterna som dömts ut inom äldreområdet av de övriga kammarrätterna ligger på cirka 100 000 kronor och avser också väntetider till särskilt boende. Kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall har vardera två sådana domar och Kammarrätten i Jönköping har en dom. Även från Kammarrätten i Stockholm finns en dom på motsvarande belopp. I samtliga fall handlar det om särskilt boende varav en gäller en person under 65 år. Av domarna framgår att tre av personerna har demens och att de övriga av andra anledningar har ett trängande behov av särskilt boende. Väntetiderna har varat mellan 6 och 14 månader.

De högsta beloppen som någon av kammarrätterna dömt ut inom individ- och familjeomsorgen är 60 000 respektive 43 312 kronor. Den första avser familjehem och har avkunnats av Kammarrätten i Jönköping. Den andra, som avkunnats av Kammarrätten i Göteborg, avser kontaktfamilj.

Det högsta beloppet inom funktionshindersområdet, 100 000 kronor, är utdömt av Kammarrätten i Göteborg och gäller särskilt boende. Därefter har Kammarrätten i Stockholm avkunnat en dom där den särskilda avgiften fastställts till 45 990 kronor och gäller hemtjänst.

Länsstyrelsernas iakttagelser

Länsstyrelserna i Dalarnas län, Gävleborgs län, Skåne län, Västra Götalands län och Örebro län har lämnat synpunkter och berättat om sina erfarenheter från arbetet med kvartalsrapporteringarna och ansökningarna om särskild avgift. Dessa länsstyrelser har tillsammans tillsyn över socialtjänsten i 120 av landets kommuner.

Bättre ordning och reda

Sedan rapporteringsskyldigheten infördes har det blivit bättre ordning och reda. Utredningar och bedömningar har blivit bättre och det fattas färre slentrianmässiga beslut, menar de fem länsstyrelser som medverkat i denna utvärdering.

Antalet ej verkställda beslut har synliggjorts. Speciellt för politikerna har det blivit tydligt att väntetiderna utgör ett problem. Särskilda tjänster har tillsatts för rekrytering av kontaktpersoner och kontaktfamiljer men även för handläggning. Samarbetet mellan beställare och utförare har blivit bättre. Handläggarna har blivit mer noggranna med att följa upp besluten och både handläggare och utförare känner ansvar för att besluten ska verkställas.

Bland kommunerna har särskilt de som ålagts särskild avgift satsat på utbyggnad av särskilt boende. Den avveckling av särskilda boenden som pågått i flera år har stannat upp. Detta kan ha med den särskilda avgiften att göra, menar länsstyrelserna, även om det är svårt att säga det med bestämdhet.

Konsekvenser som inte gagnar brukare och klienter

Det finns exempel på kommuner som skärpt kriterierna vid bedömning av enskildas behov och som tillämpar egna rutiner och riktlinjer allt tuffare. I fler kommuner än tidigare avslutas den enskildes ärende om hon eller han tackar nej till en erbjuden insats. Om behovet kvarstår får den enskilde ansöka om insatsen på nytt.

Länsstyrelserna har också uppmärksammat att det finns kommuner som ger den enskilde erbjudanden som man redan från början vet att hon eller han inte kommer att tacka ja till. Erbjudandet ges för att kunna visa för länsstyrelsen att man är aktiv och därmed förväntas slippa ansökningar om särskild avgift. Om det handlar om ett erbjudande om plats i särskilt boende vill man samtidigt visa att det finns lägenheter att erbjuda.

Det finns exempel på kommuner som slutat att biståndsbedöma sysselsättning för äldre med demenssjukdom och i stället erbjuder sysselsättning som öppen verksamhet. Utdömda sanktionsavgifter och skyldigheten att rapportera kan här ha påverkat kommunerna att sluta med biståndsbedömning av insatsen, menar länsstyrelserna. Alla kommuner har inte heller tidi-

gare biståndsprövat denna insats och har därför aldrig behövt rapportera några ej verkställda beslut.

En annan insats som förekommer som öppet erbjudande är korttidsplatser i så kallade korttidshotell. Här kan äldre få vistas några dagar utan att någon biståndsbedömning görs.

Den dubbelbeläggning som förekommer i korttidsboenden kan hänga samman med kommunernas rädsla för att åläggas särskild avgift. I vissa fall har korttidsplatser omvandlats till permanenta platser samtidigt som man öppnar korttidsboenden någon annan stans. Detta kan vara positivt för den enskilde som inte behöver flytta. Negativt blir det om inte hela boendet omvandlats och att det i så fall blir ett boende för både permanent och tillfälligt utnyttjande.

Trots att enskilda fått vänta flera månader och ibland ännu längre på att få kontaktperson eller kontaktfamilj kan kommunen frias i läns- eller kammarrätten. Det blir friande domar mot bakgrund av att domstolen anser att kommunerna ansträngt sig till det yttersta i rekryteringsarbetet. För enskilda blir det dock ingen förändring.

Konkreta åtgärder

Länsstyrelserna menar att det är vanskligt att uttala sig om vad som är den egentliga orsaken till det utvecklingsarbete som pågår. Det är också svårt att skilja ut vad som faktiskt är en effekt av bestämmelsen om rapporteringsskyldigheten, den särskilda avgiften respektive andra faktorer. Orsakerna kan dessutom vara flera och påverka varandra. Det kan vara fråga om stimulansmedel, införandet av hushållsnära tjänster, ekonomiska åtstramningar m.m. Stimulansmedel till anhörigstöd och investeringsstödet till särskilt boende har säkert bidragit till utvecklingen.

Det länsstyrelserna ändå vill lyfta fram som en trolig effekt av rapporteringsskyldigheten är att många har "städat upp" i akterna där det fanns beslut som inte var verkställda. Kommunerna har tagit reda på om enskildas behov verkligen kvarstår och därefter påskyndat arbetet med att verkställa insatsen eller avslutat ärendet.

Synliggörandet av platsbristen inom särskilda boendeformer har medfört att planerad utbyggnad har skyndats på. Länsstyrelserna har även sett exempel på att tidigare nedlagda enheter åter har tagits i bruk. Andra sätt att utöka antalet platser i särskilt boende har skett genom en omvandling av korttidsboende till permanent boende.

Kvalitetsförbättringar och förstärkning av personal har genomförts för att på ett mer effektivt sätt kunna rekrytera kontaktpersoner och kontaktfamiljer.

Öppen verksamhet istället för biståndsbedömda insatser har blivit vanligare. Rapporteringsskyldigheten och risken att åläggas särskild avgift kan i vissa fall ha varit pådrivande, menar länsstyrelserna, men är troligen långt ifrån den enda orsaken.

Arbetet med kvartalsrapporteringar och ansökningar

Det har skett en attitydförändring till arbetet med rapporteringsskyldigheten, menar länsstyrelserna. I början var kommunerna fundersamma över vad länsstyrelsen nu hittat på. Nu är man helt införstådd med skyldigheten att rapportera även om det fortfarande finns vissa invändningar. En sådan invändning är att kommunerna tycker att det är onödigt att behöva rapportera beslut som inte verkställts på grund av att den enskilde tackat nej till skäliga erbjudanden.

Kommunernas första rapporter innehöll en hel del felaktigheter. Länsstyrelserna har bl.a. av den anledningen haft ett nära samarbete med kommunernas rapportörer – ett samarbete som man för övrigt tycker fungerar bra och som lett till bättre och mer tillförlitliga rapporter.

För de kommuner där ansökningar om särskild avgift har varit aktuella har uppgiften att skriva yttranden, först till länsstyrelsen och sedan till förvaltningsdomstolarna, tagit mycket tid. Länsstyrelserna har uppmärksammat att det i en del kommuner saknas både tid och resurser att överklaga domar. Men det tycks också vara så att en del kommuner anser att en avgift på 10 000 kronor är så försumbar att man av den anledningen inte lägger ned möda på att överklaga till nästa instans.

Samsyn kring kvartalsrapporter och ansökningar

Länsstyrelserna har gemensamma handläggningsrutiner för ansökningar om särskild avgift. Dessa ger dock inte svar på alla de frågor som finns kring när och varför en ansökan ska göras. Frågorna kring ansökningarna diskuteras därför fortlöpande mellan länsstyrelserna. Socialdirektörerna, som träffas regelbundet, diskuterar utvecklingen utifrån domstolarnas utslag.

Rättsläget har efterhand blivit mer klart och är självklart ledande för när det är dags att lämna in ansökningar till länsrätten. I inledningsskedet var länsstyrelserna olika snabba med att ansöka om särskild avgift, bland annat beroende på mängden inrapporterade beslut som skulle tas om hand och bedömas.

Länsstyrelserna lyfter fram att det kan bli problem med att domstolarna sätter generella tidsgränser för vad som är skälig väntetid, särskilt med tanke på att domarna inte i någon särskild utsträckning tar hänsyn till de individuella fallen. Risken är att kommunerna kommer att betrakta en väntetid på t.ex. sex månader till särskilt boende som en skälig väntetid för alla som behöver insatsen.

En fråga som det råder osäkerhet kring nu är den nya lagen om valfrihetssystem [6] och den möjlighet som där ges för enskilda att vänta in en specifik insats, t.ex. en plats i ett visst boende, utan att kommunen ska riskera en särskild avgift. Det länsstyrelserna särskilt funderar över är hur väntetiderna och rättssäkerheten kommer att påverkas för enskilda personer i de kommuner där valfriheten enligt denna lag införs.

Liten koppling mellan sanktionsavgifter och enskilda klagomål

Enskilda personer är i allmänhet inte medvetna om att ansökningar om särskild avgift görs. Men det finns förstås exempel på att enskilda vänder sig

till länsstyrelsen med klagomål för att kommunen dröjer med att verkställa deras beslut. Det finns också exempel på att enskilda klagar när de inte är nöjda med den verkställda insatsen.

Ett sådant verkställt beslut som en av länsstyrelserna menade hade med rapporteringsskyldigheten och risken för särskild avgift att göra gällde verkställigheten av kontaktperson. Beslutet verkställdes genom att den enskilde fick en tjänsteman i kommunen som kontaktperson, en person som fanns tillgänglig på vardagar mellan klockan åtta och fem, men inga andra tider i veckan. På så sätt verkställdes insatsen och beslutet behövde inte längre rapporteras som ej verkställt. Men för den enskilde blev det ett annat innehåll i insatsen än vad som var meningen med beslutet.

Kvartalsrapporter och ansökningar har påverkat tillsynsarbetet

De nya uppgifterna med att hantera kvartalsrapporter, bedöma varje enskilt fall och att ansöka om särskild avgift har påverkat utrymmet för annan tillsyn, menar länsstyrelserna. Samtidigt har arbetet utifrån bestämmelserna gett länsstyrelserna anledning att genomföra verksamhetstillsyn i kommuner med många ej verkställda beslut, vilket kanske inte skulle ha gjorts bestämmelserna förutan.

Av länsstyrelsernas kartläggning [1] framgår att antalet inrapporterade ej verkställda beslut ökat i antal under 2008 i landet som helhet. Vid fjärde kvartalet 2007 rapporterade kommunerna 2628 ej verkställda beslut. Ett år senare hade antalet ökat till 3160. I första hand berörs de vanligaste insatserna särskilt boende, kontaktfamilj och kontaktperson av ökningarna. Regionala skillnader förekommer dock och innebär bland annat att de ej verkställda besluten minskat i några län.

Diskussion

Utgångspunkten för denna diskussion bygger på ett begränsat underlag. Detta underlag består av intervjuer i sju kommuner och med fem länsstyrelser, genomgång av kammarrättsdomar, kommunala handlingar och oidentifierade uppgifter ur enskilda personers akter samt kontakter med brukar-, intresse- och anhörigorganisationer.

Bättre kontroll över beslut och verkställighet

Socialnämndens skyldighet att regelbundet rapportera ej verkställda beslut har skapat en tydlig överblick över behoven i de kommuner som medverkat i denna utvärdering. Rapporterna har också uppdagat brister som är nödvändiga att åtgärda. Det mest troliga är att det inte enbart är rapporteringsskyldigheten utan även risken att åläggas särskild avgift som har påskyndat förbättrings- och utvecklingsarbetet.

Ett tydligt resultat är att de intervjuade kommunerna har utvecklat olika sätt att kontrollera att besluten verkställs. Detta har skett genom ett närmare samarbete mellan handläggare/beställare och utförare samt införande av rutiner för kontroll av beslutens verkställighet.

Det finns tecken som tyder på att dokumentationen i de enskildas akter förbättrats liksom även informationen till den enskilde om vad det beviljade biståndet faktiskt innebär. Det interna kravet på en förbättrad dokumentation är bland annat en följd av att kommunen måste ha tillgång till dokumenterade faktauppgifter i händelse av att länsstyrelsen gör en ansökan om särskild avgift. Men det är också en effekt av att kommunerna uppmärksammat behovet av en rättssäker handläggning.

Troligt är att bestämmelserna har haft motsvarande effekter även i andra kommuner än de undersökta. Men varför antalet ej verkställda beslut ökat i flera län under 2008 är en fråga som denna utvärdering inte har kunnat undersöka eller ge svar på.

Utökning och utveckling av verksamheter

Allra tydligast blir det att risken att åläggas särskild avgift fått politikerna att prioritera resurser till utbyggnaden av särskilda boenden. Detta framgår både av kommunintervjuerna och av de iakttagelser som länsstyrelserna gjort. För äldreomsorgens del pågår även en ökad satsning på hemtjänst för att underlätta för enskilda att bo kvar hemma så länge som möjligt. I samma syfte sker även en utökning av insatser som t.ex. anhörigstöd och korttidsverksamhet.

Tydligt är också att insikten om vad som behövs för att rekrytera kontaktfamiljer och kontaktpersoner har förändrats. Här finns olika exempel från de intervjuade kommunerna och även från kammarrättsdomarna på att rekryteringsarbetet utvecklats. Parallellt med detta förbättringsarbete pågår en ut-

veckling av alternativa stödformer till insatserna kontaktperson och kontaktfamilj, t.ex. olika former av helgläger.

En tuffare behovsbedömning

Det framkommer ingenting i intervjuerna som visar att handläggarna drar ut på utredningstiderna och fattar besluten först då insatserna är tillgängliga, även om sådana farhågor har framförts under utredningens gång från bl.a. intresseorganisationerna. En tolkning av resultatet är däremot att kommunerna blivit mer noggranna i arbetet med att fatta "rätt" beslut.

Handläggarna har fått stöd för en säkrare rättstillämpning och är angelägna om att besluten blir begripliga. Samtidigt finns signaler från anhängarorganisationerna, som anser att enskilda inte alltid beviljas det stöd som de ansökt om och har behov av. Detta kan förstås vara resultatet av en mer noggrann biståndsbedömning men det kan också vara frågan om en mer skärpt hållning och tillämpning av lokala riktlinjer för att undvika långa väntetider till vissa insatser.

Som exempel kan här tas en ansökan om särskilt boende. En sådan skulle kunna resultera i att den enskilde övertygas om att i stället beviljas utökad och kanske ett mer kvalificerat stöd av hemtjänsten. För den enskilde kan detta vara en alldeles perfekt lösning, men den passar inte för alla. Den största risken är när den så kallade kvarboendepincipen går före rätten till och behovet av särskilt boende enbart på grund av bristen på särskilda boendeformer och rädslan för att behöva betala särskild avgift. Därtill kan ett sådant förfarande även drabba anhöriga, som tvingas hjälpa och stödja sina närstående med allt vad det innebär av arbete, bundenhet och oro.

En jämförbar risk är när det nödvändiga motivationsarbetet under utredningsfasen inom t.ex. missbrukarvården begränsas, med anledning av att kommunen inte ska behöva fatta beslut som sedan är svåra att verkställa. För den enskilde kan detta innebära att stödet uteblir och för anhöriga en ökad belastning med oro och ångest som följd.

Ytterligare en riskfaktor, som inte har direkt med biståndsbedömningen att göra, är när kommuner begränsar sina uppsökande aktiviteter. Om uppfattningen är att en låg eller obefintlig uppsökaraktivitet ska minska eller hålla nere trycket på ansökningar om bistånd finns risk för att problem dyker upp senare och kanske i större omfattning. Om behoven uppmärksammas på ett tidigt stadium är det troligen möjligt att sätta in förebyggande åtgärder i syfte att undvika ett framtida behov av bistånd för den enskilde. Den uppsökande verksamheten kan också bidra med ökade kunskaper till gagn för kommunens långsiktiga planering.

Begränsningar i inflytandet för den enskilde

Trots att kommunerna vidtagit åtgärder för att kunna verkställa sina beslut i tid och är mer noggranna i sina behovsbedömningar finns det risk för att det tummas på den enskildes rätt till inflytande, i syfte att undkomma särskild avgift. En utvecklad praxis om hur många gånger en person har rätt att tacka nej till ett erbjudande är ett sådant exempel. Ett annat liknande exempel är om det blir viktigare för kommunen att verkställa i tid än att verkställa be-

slutet med den enskildes behov och önskemål i fokus. Risken är i båda fallen att kommunen kommer med oskäligen erbjudanden eller sådana som den enskilde av andra skäl inte är nöjd med, t.ex. en viss kontaktperson eller en plats i ett särskilt boende, men ändå känner sig tvingad att tacka ja till.

Regeringsrättens dom [5] ger här vägledning för det fortsatta arbetet och med den som grund borde dessa ej avsedda bieffekter av närmast påtvingade lösningar kunna minimeras. En kontinuerlig kontakt med den enskilde under väntetiden är dock alltid nödvändig för att kommunen ska kunna förvissa sig om att situationen inte har förändrats och för att kunna följa upp nya behov eller ändrade önskemål som kan ha uppstått.

Socialstyrelsen har i ett brevsvar till Länsstyrelsen i Örebro län försökt att klarlägga förutsättningarna för att avsluta ett beslut då den enskilde tackar nej [8]. Socialstyrelsen skriver följande:

”... 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...”

Risken för att den enskildes inflytande begränsas finns även när det gäller önskemål om en insats som också kan ges i alternativ form. Som exempel kan nämnas behovet av kontaktperson eller kontaktfamilj som kommunen helst skulle vilja tillgodose genom deltagande i helgläger. Initiativet att utveckla nya verksamhetsformer kan inte annat än välkomnas, men de får inte minska möjligheten och rätten till de mer individuellt inriktade och anpassade insatserna som kontaktperson och kontaktfamilj ändå utgör.

Ny tolkning av begreppet omedelbar verkställighet?

Eftersom rapporteringsskyldigheten inte inträder förrän efter tre månader efter det att ett beslut om bistånd har fattats kan det finnas en risk för att en del kommuner uppfattar att de har tre månader på sig att verkställa beslutet. Det kan också finnas en risk för att kammarrätternas avgöranden används till stöd för lokala riktlinjer med innebörden att kommunen t.ex. har sex månader på sig att verkställa ett beslut om särskilt boende för äldre eller tre månader för ett beslut om kontaktperson.

Tremånadersgränsen för rapporteringsskyldigheten och kammarrätternas i vissa fall generella tidsgränser för särskild avgift kan diskuteras utifrån so-

cialtjänstlagens bestämmelse om omedelbar verkställighet. I grunden måste alltid en individuell bedömning göras. Det som kan betraktas som skäligen väntetid för den ena kan vara en förödande lång väntan för den andre.

En sexmånaders väntetid för äldre som behöver särskilt boende kan i de flesta fall knappast vara rimlig, särskilt mot bakgrund av de krav som ställs för att enskilda ska kunna beviljas insatsen. När insatsen väl beviljas är behoven så stora att få kan klara av att vänta någon längre period. Detsamma kan gälla vuxna som är i omedelbart behov av boendestöd eller barn som behöver familjehem.

Det är således omständigheterna i det enskilda fallet och inte några generella tidsfrister som måste vara vägledande för bedömningen av vad omedelbar verkställighet innebär i praktiken.

Frågetecken kring de avsedda effekterna

Det går inte att ta miste på att länsstyrelsernas uppgift att ansöka om särskild avgift och kommunernas arbete med att lämna underlag och yttranden till länsstyrelsen och förvaltningsdomstolarna har kostat tid och resurser. Därtill kommer den ansevärd mängd ansökningar som domstolarna har haft att ta hand om [1].

Regeringen skriver i sin proposition [7] att ”den föreslagna sanktionsavgiften är avsedd som en yttersta åtgärd som regeringen bedömer bara behöver tillgripas i ett mindre antal fall. Regeringen vill betona att huvudvikten i förslagen ligger i att inom kommunen skapa en medvetenhet om vad en rättighetslagstiftning innebär och hur de specifika behov som finns inom kommunen ser ut, för att dessa behov sedan skall kunna tillgodoses.”

Denna avsedda effekt måste ändå sägas till stor del ha uppnåtts i de kommuner som intervjuats. Men mot bakgrund av att antalet ej verkställda beslut ökat i landet som helhet finns fortfarande många frågetecken att reda ut. Det är också lång väg kvar tills antalet ansökningar och utdömda avgifter kommer ned till det mindre antal fall som regeringen talar om. Det kommer därför att krävas fortsatt stora resurser att minska problemen med de långa väntetiderna såväl för kommunerna som för länsstyrelserna och domstolarna.

En annan fundering är om bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift är lika lätta att tillämpa inom alla verksamhetsområden. Inom äldreområdet är det oftast mycket tydligt att det är den enskildes egen vilja som ligger bakom en ansökan.

Inom vissa delar av funktionshindersområdet och individ- och familjeomsorgen krävs i stället ett gediget och kontinuerligt motivationsarbete för att få klienten att acceptera och ta emot stöd från socialtjänsten. Det resultat som motivationsarbetet lett till den ena dagen kan nästa dag vara som bortblåst. Efter att ett biståndsbeslut har fattats kan klienten ha ångrat sig eller vilja vänta. Då vidtar fortsatt motivationsarbete för att klienten ska acceptera ett bistånd och få sina behov tillgodosedda. Att i sådana lägen behöva oroa sig för att kommunen ska åläggas särskild avgift kan försvåra det mödosamma och ibland tidskrävande motivationsarbetet. Här finns ännu inga tydliga rättsfall, men en jämförelse borde kunna göras med vad Regeringsrätten uttrycker i sin dom från den 11 mars 2009 [5] om att ta hänsyn till den enskildes vilja att avvakta viss verkställighet.

Konsekvenserna för brukare och klienter inte bara av godo

En fråga som finns särskild anledning att ställa sig är om den särskilda avgiften bidrar till att skydda enskilda och stärka deras ställning gentemot kommunen? Resultatet visar att bestämmelserna har haft en sådan effekt i de intervjuade kommunerna bland annat genom att dessa vidtagit åtgärder för att kunna verkställa sina beslut snabbare. Men rädslan för att drabbas av särskild avgift har också visat sig påskynda en utveckling som knappast leder till någon större rättssäkerhet.

De tydligaste exemplen på detta är när tidigare biståndsbedömda insatser förvandlas till öppna erbjudanden enbart på grund av att kommunen inte vill åläggas särskild avgift. Det kan t.ex. gälla erbjudanden om att få delta i öppen sysselsättningsverksamhet i stället för att få ett biståndsbedömt beslut om sysselsättning och därmed rätt till en individuellt prövad och uppföljningsbar insats.

Socialstyrelsen har i bland annat ett diskussionsunderlag från 2008 [9] problematiserat kring individuellt inriktade insatser utan biståndsbeslut. I detta underlag framhålls bland annat att det finns en risk när enskildas behov inte klargörs i ett utredningsförfarande. Genom att socialtjänsten inte öppnar något ärende som ska dokumenteras eller fattar något beslut har klienten eller brukaren inte någon möjlighet att överklaga beslutet och få sin sak prövad i domstol. Vidare finns risk för att de grupper som har de största behoven av hjälp från samhällets sida inte får sina behov utredda och därmed inte tillgodosedda. Socialstyrelsen anser att den risken särskilt gäller barn med komplexa skyddsbehov och personer med psykiska och kognitiva funktionsnedsättningar.

I de fall där kommunerna valt att, utan biståndsbeslut, erbjuda individuellt inriktade insatser i öppna verksamhetsformer kvarstår det faktum att den enskildes ställning gentemot kommunerna faktiskt försvagats. Men detta går inte att lägga tillräkta med någon särskild avgift.

En rädsla för att åläggas särskild avgift kan också leda till att kommunen inför andra begränsningar, som t.ex. tidsbegränsade beslut. Problemet är när sådana begränsningar införs generellt och att hänsyn inte tas till vad en sådan begränsning skulle kunna få för konsekvenser för varje enskild individ.

Ytterligare konsekvenser som är viktiga att lyfta fram gäller kvaliteten i de insatser som ges under väntetiden. En sådan insats är vistelse i korttidsboende under väntan på särskilt boende. Insatsen korttidsvistelse är inte jämförbar med särskilt boende. Dels motsvarar standarden i dessa lägenheter sällan den i permanent särskilt boende, dels tvingas den enskilde leva utan egna möbler och ofta även utan andra personliga tillhörigheter. Problematiskt är också att de som väntar på ett särskilt boende på detta sätt också tar upp en korttidsplats för andra som behöver den. Det innebär i sin tur även en påfrestning på anhöriga som inte kan få den avlastning de behöver.

Slutligen kan frågan ställas om den särskilda avgiften slår rätt? Drabbar den främst de kommuner där det finns anledning att stärka den enskildes rättssäkerhet gentemot kommunen? Den frågan finns inget klart svar på, men det kan ändå konstateras att de kommuner som har prioriterat öppna verksamheter löper mindre risk att påföras särskild avgift än de som håller fast vid individuella biståndsbeslut.

Referenser

1. Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2008. Länsstyrelserna; 2009.
2. Regeringsrätten 2009: 6009-07.
3. Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2006. Socialstyrelsen och länsstyrelserna; 2007.
4. RÅ 2007 ref. 36.
5. Regeringsrätten 2009: 6733-07.
6. Lag (2008:962) om valfrihetssystem.
7. Prop2005/06:115 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.
8. Axestam H, Krusberg P. Brevsvar till Länsstyrelsen i Örebro län. Dnr 73-07514/2006. Stockholm: Socialstyrelsen 2006-12-05.
9. Minell M. Individuellt inriktade insatser utan biståndsbeslut – underlag för diskussion och ställningstaganden. PM. Stockholm: Socialstyrelsen 2008-06-18.
10. SOU 2004:118 Beviljats men inte fått. Betänkande av Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut.

Bilagor

Bakgrundsinformation

Med införandet av de nya bestämmelserna vill regeringen ytterligare stärka de enskildas rättssäkerhet och komma tillrätta med problemen med de långa väntetiderna från beslut till verkställighet. De nya bestämmelserna gäller förutom äldre- och funktionshindersområdet även individ- och familjeomsorgen.

Beviljats men inte fått – ett gammalt problem

Sedan flera år tillbaka förekommer det att gynnande myndighetsbeslut fattas, utan att de sedan verkställs inom rimlig tid. Detta har varit särskilt märkbart och har kartlagts inom äldre- och funktionshindersområdet i flera år. På regeringens uppdrag har länsstyrelserna och Socialstyrelsen genomfört sådana kartläggningar vid fem tillfällen sedan 2000. Den senaste kartläggningen avsåg 2006 [3].

I utredningen Beviljats men inte fått [10] konstateras flera orsaker till att de gynnande besluten inte verkställs. Utredaren lyfter bl.a. fram bristen på platser i särskilda boenden och bristande planering på kort och lång sikt. Vidare framhålls att fullmäktigeledamöterna i många kommuner har bristfällig kunskap om lagstiftningen och förhållandena i kommunen och att detta påverkar kommunernas anslagshantering. Utredaren pekar även på att anledningen till att ett gynnande beslut inte verkställs kan bero på att den enskilde av olika skäl tackar nej till ett erbjudande.

I propositionen [7] betonar regeringen att huvudvikten i förslagen ligger i att inom kommunen skapa en medvetenhet om vad en rättighetslagstiftning innebär och hur de specifika behov som finns inom kommunen ser ut, för att dessa ska kunna tillgodoses. Regeringen framhåller vidare att en av de bärande tankarna bakom förslagen är att ge kommuner verktyg för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt. Ett sådant verktyg är rapporteringsskyldigheten för ej verkställda beslut. För att kunna åstadkomma att dessa verkställs inom skälig tid anser regeringen att det även krävs ett effektivt yttersta påtryckningsmedel. Regeringen betonar dock att sanktionsavgiften är avsedd som en yttersta åtgärd, som regeringen bedömer bara behöver tillgripas i ett mindre antal fall.

Sammanfattning av bestämmelserna

Sedan den 1 juli 2006 har socialnämnderna en skyldighet att rapportera vissa gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL till länsstyrelserna. Samma rapporteringsskyldighet gäller även till kommunens revisorer. De beslut som ska rapporteras är de som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringsskyldigheten gäller även beslut där verkställighe-

ten 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 görs en gång per kvartal. När besluten har verkställts ska en anmälan om detta göras. Socialnämnden har även skyldighet att kvartalsvis lämna statistikrapporter till fullmäktige över nämndens gynnande beslut som inte har verkställts inom tre månader.

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. Frågor om särskild avgift prövas av länsrätten efter ansökan från Länsstyrelsen. Den särskilda avgiften kan fastställas till lägst tio tusen och högst en 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.

Särskild avgift kan även åläggas kommuner som inte verkställer gynnande domar. En sådan bestämmelse finns såväl i SoL som i LSS sedan den 1 juli 2002. Från den 1 juli 2008 finns även bestämmelser om att en kommun kan åläggas att betala särskild avgift för beslut enligt LSS som inte är verkställda.

Projektorganisation

Socialstyrelsens projekt

Arbetet med utvärderingen har letts av en styrgrupp bestående av fyra enhetschefer från Socialstyrelsens socialtjänstavdelning. Ann Holmberg från Sociala tillsynsenheten har varit styrgruppens ordförande. Övriga ledamöter har varit Peter Brusén, Enheten för funktionshindersfrågor, Christer Nele-ryd, Äldreenheten samt Ann-Britt Thulin tf enhetschef vid Individ- och familjeenheten.

I projektgruppen har Ulla Essén, utredare vid Sociala tillsynsenheten, varit projektledare. Övriga medarbetare har varit utredarna Gunilla Cederström, Individ och familjeenheten, Ulla Clevnert, Enheten för funktionshindersfrågor samt Britta Mellfors, Äldreenheten.

För medverkan vid genomförandet av intervjuerna i kommunerna har Karin Lindgren anlitats som extern expert. Hon har även till viss del deltagit i projektgruppsarbetet.

Under projektarbetet har även andra interna experter bidragit med sina kunskaper. Det gäller Kerstin Westergren och Lennart Ringström från Statistikenheten samt Georg Lagerberg, jurist från Socialtjänstavdelningens kansli.

Projektet har haft en referensgrupp bestående av socialkonsulenter från fem länsstyrelser. Referensgruppen är densamma som den grupp som genomfört länsstyrelsernas regeringsuppdrag om antalet ej verkställda domar och beslut [1]. Gruppen har bestått av socialkonsulenter Heléne Backman Carlsson och Lillemor Johansson från Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Ann-Sofi Tufvesson, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Stella Belin, Länsstyrelsen i Örebro län, Tord Fredriksen, Länsstyrelsen i Gävleborgs län samt Eva Wallengren från Länsstyrelsen i Skåne län.

Intervjuguider

Intervjuguide – politiker

Hur ser ni (politiker) på bestämmelsen om rapporteringsskyldighet?

Finns det fördelar med rapporteringen? Finns det nackdelar med rapporteringen? Har bestämmelsen bidragit till utveckling i något avseende?

Hur ser ni på lagstiftningen kring särskild avgift?

Finns det fördelar med bestämmelsen? Finns det nackdelar med bestämmelsen? Har bestämmelsen bidragit till utveckling i något avseende?

Vid rapporteringstillfället 1:a kvartalet 2007 hade ni ett högt antal ej verkställda beslut, som sedan har minskat kraftigt till 2:a kvartalet 2008.

Hur såg situationen ut före den 1 juli 2006? Om det fanns problem med ej verkställda beslut före 2006 – när uppstod situationen?

Hur har ni lyckats med att få ned antalet individrapporter (till länsstyrelserna)?

Vad har ni gjort för att komma tillrätta med de långa väntetiderna? Vad gör ni nu? Vad gjorde ni före den nya bestämmelsen infördes i SoL? Är det någon skillnad?

Har ni tagit några konkreta beslut om åtgärder för att minska väntetiderna?

Vilka är i så fall dessa? (Om det finns beslut, be att få ta del av nämndprotokoll.)

Hur ser dialogen med kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige ut kring dessa frågor?

Berätta!

Hur tar nämnden reda på kommunens framtida behov, för att på så sätt kunna undvika att beslut inte kan verkställas?

Vilken planering finns för att tillgodose framtida behov?

Vad gäller planeringen? Finns det planering på kort respektive lång sikt? Har bestämmelsen om särskild avgift/rapporteringsskyldighet påverkat planeringen?

Kommer planeringen att leda till en lösning av problemet med långa väntetider?

Har den nya bestämmelsen om rapporteringsskyldighet och särskild avgift påverkat situationen för de personer som är i behov av socialtjänstens stöd?

Har bestämmelsen medfört några positiva konsekvenser? Har bestämmelsen medfört några negativa konsekvenser?

Vilka åtgärder tycker ni är viktigast för att kunna verkställa beslut så fort som möjligt respektive förkorta väntetider?

Vilka råd skulle ni vilja ge politiker i andra kommuner?

Intervjuguide – Socialchef

Hur ser ni (förvaltningschef) på bestämmelsen om rapporteringsskyldighet?

Finns det fördelar med rapporteringen? Finns det nackdelar med rapporteringen? Har bestämmelsen bidragit till utveckling i något avseende?

Hur ser ni på lagstiftningen kring särskild avgift?

Finns det fördelar med bestämmelsen? Finns det nackdelar med bestämmelsen? Har bestämmelsen bidragit till utveckling i något avseende?

Vid rapporteringstillfället 1:a kvartalet 2007 hade ni ett högt antal ej verkställda beslut, som sedan har minskat kraftigt till 2:a kvartalet 2008.

Hur såg situationen ut före den 1 juli 2006? Om det fanns problem med ej verkställda beslut före 2006 – när uppstod situationen?

Hur har ni lyckats med att få ned antalet individrapporter (till länsstyrelserna)?

Vad har ni gjort för att komma tillrätta med de långa väntetiderna?

Vad gör ni nu? Vad gjorde ni före den nya bestämmelsen infördes i SoL? Är det någon skillnad?

Hur ser dialogen med socialnämnden ut kring dessa frågor?

Berätta!

Har nämnden, med anledning av att beslut inte verkställs i tid, fattat beslut om några åtgärder/direktiv som förvaltningen ska vidta/följa?

Hur arbetar ni för att ta reda på kommunens (=medborgarnas) framtida behov, i syfte att förhindra långa väntetider?

Finns det en konkret planering för att tillgodose framtida behov?

Hur ser planeringen ut? Finns det planering på kort respektive lång sikt?

Har bestämmelsen om särskild avgift/rapporteringsskyldighet påverkat planeringen?

Kommer planeringen att leda till en lösning av problemet med långa väntetider?

Har den nya bestämmelsen om rapporteringsskyldighet och särskild avgift påverkat situationen för de personer som är i behov av socialtjänstens stöd?

Har bestämmelsen medfört några positiva konsekvenser? Har bestämmelsen medfört några negativa konsekvenser?

Vilka åtgärder tycker ni är viktigast för att kunna verkställa beslut så fort som möjligt respektive förkorta väntetider?

Vilka råd skulle ni vilja ge socialchefer i andra kommuner?

Intervjuguide – Handläggare

Hur ser ni på bestämmelsen om rapporteringsskyldighet?

Finns det fördelar med rapporteringen? Finns det nackdelar med rapporteringen? Har bestämmelsen bidragit till utveckling i något avseende?

Hur ser ni på lagstiftningen kring särskild avgift?

Finns det fördelar med bestämmelsen? Finns det nackdelar med bestämmelsen? Har bestämmelsen bidragit till utveckling i något avseende?

Vid rapporteringstillfället 1:a kvartalet 2007 hade ni ett högt antal ej verkställda beslut, som sedan har minskat kraftigt till 2:a kvartalet 2008.

Hur såg situationen ut före den 1 juli 2006? Om det fanns problem med ej verkställda beslut före 2006 – när uppstod situationen?

Vad är anledningen till att antalet individrapporter (till länsstyrelserna) har minskat?

Har den nya bestämmelsen om rapporteringsskyldighet och särskild avgift påverkat situationen för de personer som är i behov av socialtjänstens stöd?

Har bestämmelsen medfört några positiva konsekvenser? Har bestämmelsen medfört några negativa konsekvenser?

Kan ni göra något för att undvika långa väntetider?

Vad gör ni nu? Vad gjordes före den nya bestämmelsen infördes i SoL? Är det någon skillnad?

Vad tycker ni skulle behöva göras för att förhindra att väntetider uppstår?

(Jämför detta med vad som görs idag!)

Förekommer det väntetider från att en ansökan/anmälan kommer in tills att utredning inleds/ärendet anhängiggörs?

Vilka insatser får den enskilde under väntetiden?

Vad händer om den enskilde tackar nej till en insats?

Hur informerar och diskuterar ni problemen med era chefer?

Berätta!

Finns det riktlinjer för handläggningen?

Har ni fått några "direktiv" från chef/nämnd som ni måste ta hänsyn till i ert arbete med handläggning av enskilda personers ansökningar alt anmälningar?

Deltar ni i något arbete med att ta reda på kommunens framtida behov, i syfte att förhindra långa väntetider?

Vilka åtgärder tycker ni är viktigast för att kunna verkställa beslut så fort som möjligt respektive förkorta väntetider?

Vilka råd skulle ni vilja ge handläggare i andra kommuner?