

## Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom beslut den 24 juli 2003 bemyndigade regeringen statsrådet Andnor att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om kommuners och landstings underlåtenhet att verkställa egna beslut om insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt att föreslå lämpliga åtgärder för att motverka denna underlåtenhet.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 2 oktober 2003 f.d. justitieombudsmannen Jan Pennlöv som särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut (S 2003:07).

Den 9 oktober 2003 förordnades kammarrättsassessorerna Eva Bjurman och Göran Wickström som sakkunniga i utredningen. Eva Bjurman entledigades från sitt uppdrag med verkan fr.o.m. den 25 juni 2004. Göran Wickström entledigades från sitt uppdrag med verkan fr.o.m. den 1 augusti 2004. Fr.o.m. den 1 augusti 2004 förordnades rättssakkunniga Klara Cederlund och kammarrättsassessorn Magnus Mathiasson som sakkunniga i utredningen.

Under perioden den 26 januari–26 mars 2004 har dåvarande jur. stud. Cecilia Östergren, Uppsala universitet, tjänstgjort som praktikant i utredningen.

Fr.o.m. den 1 november 2003 anställdes rådmannen Eva Frånlund Althin som huvudsekreterare i utredningen. Fr.o.m. den 1 augusti 2004 anställdes den tidigare sakkunnige Göran Wickström som sekreterare i utredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Beviljats men inte fått (SOU 2004:118). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i december 2004

Jan Pennlöv

/ Eva Frånlund Althin  
Göran Wickström

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>25</b>

## **BAKGRUND**

<b>1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter</b> .....	<b>37</b>
1.1 Inledning.....	37
1.2 Närmare om utredningens arbete .....	38
1.3 Utgångspunkter för utredningen.....	39
1.3.1 Regeringens proposition Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) .....	39
1.3.2 Regeringens skrivelse Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (skr. 2002/03:30) .....	43
1.3.3 Riksdagens revisorers förslag till riksdagen Nationella mål i kommunernas äldreomsorg (2002/03:RR4) .....	45
1.3.4 Regeringens proposition Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) .....	50
1.3.5 Regeringens skrivelse Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken (skr. 2002/03:25) .....	53

1.3.6	Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapporter om ej verkställda beslut och domar enligt LSS och socialtjänstlagen .....	56
1.3.7	Boverkets och Socialstyrelsens rapport Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? .....	57
1.3.8	Vissa avgöranden från Regeringsrätten .....	62
1.3.9	Justitieombudsmannens beslut den 6 september 2000 .....	62
<b>2</b>	<b>Några siffror som gäller äldre och funktionshindrade .....</b>	<b>67</b>
2.1	Kostnader för olika verksamhetsområden inom socialtjänsten.....	67
2.2	Statistik över vård och omsorg till äldre .....	72
2.3	Statistik avseende vissa funktionshindrade.....	73
2.4	Något om det kommunala utjämningsystemet avseende LSS-kostnader.....	76
2.5	Sammanfattning.....	79
<b>3</b>	<b>Utredningens enkätundersökning .....</b>	<b>81</b>
<b>4</b>	<b>Gällande rätt .....</b>	<b>83</b>
4.1	Något om socialtjänstlagen .....	83
4.1.1	Allmänt .....	83
4.1.2	Särskilda bestämmelser för äldre människor .....	85
4.1.3	Särskilda bestämmelser för människor med funktionshinder.....	86
4.1.4	Tillsynen enligt socialtjänstlagen .....	86
4.1.5	Överklagande av beslut.....	86
4.1.6	Särskild avgift .....	87
4.2	Något om LSS.....	88
4.2.1	Allmänt .....	88
4.2.2	Insatser enligt LSS.....	89
4.2.3	Huvudmän enligt LSS, m.m. ....	91
4.2.4	Kommunens uppgifter.....	92
4.2.5	Tillsynen enligt LSS .....	92

4.2.6	Överklagande av beslut .....	92
4.2.7	Särskild avgift.....	93
4.3	Något om rättighets- och skyldighetslagstiftning .....	94
4.3.1	Begreppen rättighetslag och skyldighetslag .....	94
4.3.2	LSS och socialtjänstlagen som rättighetslagar .....	96
4.4	Utsökningsbalkens regler om utmätning och annan verkställighet .....	98
4.5	Något om vite, sanktionsavgifter, tjänstefel och skadestånd .....	100
4.6	Något om kommuner och landsting.....	106
4.6.1	Den kommunala självstyrelsen .....	106
4.6.2	Revisionen.....	108
4.7	Något om länsstyrelserna och deras tillsynsfunktion .....	111
4.7.1	Bakgrund .....	111
4.7.2	Länsstyrelsernas uppgifter .....	111
4.7.3	Länsstyrelsernas tillsynsansvar .....	112
4.7.4	Länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten i vid bemärkelse.....	113
4.7.5	Äldreskyddsombud .....	115
<b>5</b>	<b>Tidigare gällande lagstiftning.....</b>	<b>117</b>
5.1	Något om den lagstiftning som föregick socialtjänst- lagen.....	117
5.1.1	Lagen (1918:422) om fattigvården.....	117
5.1.2	Lagen (1956:2) om socialhjälp .....	118
5.1.3	Socialtjänstlagen (1980:620) .....	119
5.2	Något om den lagstiftning som föregick LSS .....	122
5.2.1	Lagen (1944:477) om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa .....	122
5.2.2	Lagen (1954:483) om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna.....	123
5.2.3	Lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.....	126
5.2.4	Lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. ....	129

5.2.5	Lagen (1985:569) om införande av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.....	131
<b>6</b>	<b>Tidigare behandling av frågor om kommunalt domstols- eller lagtrots .....</b>	<b>133</b>
6.1	Kommunalbot (SOU 1989:64) .....	133
6.2	Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) .....	135
6.3	Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Finansdepartementet, Ds 1995:27).....	137
6.4	Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) .....	137
6.5	Regeringens proposition Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) .....	139
6.6	Kommunalt domstolstrots (Justitiedepartementet, Ds 2000:53).....	141
6.7	Regeringens proposition Åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122).....	144
<b>7</b>	<b>Vissa andra förslag m.m. som kan ha betydelse för denna utredning .....</b>	<b>147</b>
7.1	Allmänt .....	147
7.2	Regeringens proposition Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), m.m. (prop. 2004/05:39) .....	147
7.3	SENIOR 2005 .....	148
7.4	Offentlighets- och sekretesskommittén .....	148
7.5	Tillsynsutredningen.....	149

7.6	LSS- och hjälpmedelsutredningen.....	150
7.7	Äldrevårdsutredningen .....	150
7.8	Ansvarskommittén.....	151
7.9	Utredningen om den kommunala revisionen.....	152

## ANALYSER

### **8 Varför verkställs inte gynnande beslut av kommuner och landsting? ..... 157**

8.1	Beslut av kommuner .....	157
8.1.1	Beslut enligt socialtjänstlagen om särskilt boende ...	157
8.1.2	Beslut om vissa insatser enligt LSS .....	160
8.2	Beslut av landsting om s.k. råd och stöd .....	163

### **9 Varför avslås ansökningar trots ett bedömt behov? ..... 167**

9.1	Beslut av kommuner .....	167
9.1.1	Beslut enligt socialtjänstlagen om särskilt boende ...	167
9.1.2	Beslut om vissa insatser enligt LSS .....	169
9.2	Beslut av landsting om s.k. råd och stöd .....	171

## ÖVERVÄGANDEN

### **10 Utgångspunkter ..... 175**

### **11 Bättre handläggning av ärenden..... 179**

### **12 Bättre samverkan och planering..... 183**

### **13 En ökad användning av individuell plan? ..... 189**

13.1	Individuell plan enligt LSS.....	189
13.2	Individuell plan enligt socialtjänstlagen.....	192

<b>14</b>	<b>Avslag på ansökningar om insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS trots ett bedömt behov.....</b>	<b>195</b>
<b>15</b>	<b>Underlåtenhet att verkställa gynnande beslut enligt socialtjänstlagen eller LSS.....</b>	<b>199</b>
15.1	En utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna.....	199
15.2	En rapporteringsskyldighet införs .....	200
15.2.1	Förfarandet.....	201
15.2.2	Följder av rapporteringsskyldigheten för kommuner och landsting .....	204
15.2.3	Följder av rapporteringsskyldigheten för länsstyrelserna.....	206
15.2.4	Valet av tidpunkt för rapportering.....	206
15.3	Åtgärder som utredningen övervägt .....	207
15.3.1	Tillämpning av utsökningsbalkens bestämmelser på kommuners och landstings gynnande beslut .....	207
15.3.2	Bör vitessanktioner införas eller skadeståndsskyldigheten utvidgas för kommuner och landsting?.....	208
15.3.3	Bör straffansvaret eller skadeståndsskyldigheten utvidgas för förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting? .....	209
15.4	Sanktionsavgifter införs .....	210
15.4.1	Allmänna överväganden.....	211
15.4.2	Avgiftens storlek, m.m. ....	216
15.4.3	Handläggningsfrågor .....	219
<b>16</b>	<b>Särskilda problem vid rekrytering av kontaktpersoner....</b>	<b>225</b>
<b>17</b>	<b>Oönskade konsekvenser med anledning av att sanktionsavgifter införs även rörande gynnande myndighetsbeslut? .....</b>	<b>231</b>
<b>18</b>	<b>Ändringar i bestämmelserna om kommunalt domstolstrots .....</b>	<b>233</b>



<b>19</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>235</b>
19.1	Ekonomiska konsekvenser .....	235
19.1.1	Revisorer i kommuner och landsting .....	235
19.1.2	Kommuner och landsting i övrigt.....	235
19.1.3	Länsstyrelserna .....	236
19.1.4	De allmänna förvaltningsdomstolarna .....	237
19.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	238
19.3	Konsekvenser i övrigt .....	239
<b>20</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>243</b>
<b>21</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>245</b>

## BILAGOR

<i>Bilaga 1</i>	Utredningens direktiv.....	253
<i>Bilaga 2</i>	Utredningens tilläggsdirektiv .....	261
<i>Bilaga 3</i>	Missiv till utredningens enkätundersökning .....	263
<i>Bilaga 4</i>	Enkätsvar om kommuners handläggning av vissa ärenden enligt socialtjänstlagen (2001:453) – SoL.....	267
<i>Bilaga 5</i>	Enkätsvar om kommuners och landstings handläggning av ärenden enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS.....	301

# Förkortningar

A.a.	Anförda arbete
a.a.	Anförda arbete
bet.	Betänkande
BoU	Bostadsutskottet
dir.	Direktiv
dnr	Diarienummer
Ds	Departementsskrivelse
f.	Följande sida
ff.	Följande sidor
Fi	Finansdepartementet
HSL	Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763)
JO	Riksdagens ombudsmän (JO)
Ju	Justitiedepartementet
kap.	Kapitel
KU	Konstitutionsutskottet
LASS	Lagen (1993:389) om assistansersättning
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
M	Miljödepartementet
prop.	Regeringens proposition
RR	Riksdagens revisorer
RS	Kommunernas räkenskapssammandrag
rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
S	Socialdepartementet
S.	Sidan
s.	Sidan

skr.	Skrivelse
SoL	Socialtjänstlagen (1980:620) eller socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Socialutskottet
UB	Utsökningsbalken

# Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

## **Analyser**

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

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

---

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

ekonomiska resurserna i många kommuner inte anses vara tillräckliga.

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

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

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

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

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

## Varför avslås ansökningar trots ett bedömt behov?

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

## Bedömningar och förslag

### Utgångspunkter

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

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

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

### **Bättre handläggning av ärenden**

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

### **Bättre samverkan och planering**

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



### **En ökad användning av individuell plan**

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

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

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

### **En utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna**

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

### **En rapporteringsskyldighet införs**

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

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

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

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

### Sanktionsavgifter införs

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

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

kommunen eller landstinget, skall åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun eller ett landsting som, efter det att verkställigheten av sådant bistånd eller en sådan insats avbrutits, inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet eller insatsen. Sanktionsavgiften får, enligt utredningens förslag, bestämmas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs skall särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. En ny sanktionsavgift får beslutas för den ytterligare period som ett gynnande beslut inte verkställts. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall skall inte någon avgift tas ut. Frågor om sanktionsavgift prövas av länsrätten, efter ansökan av länsstyrelsen. Mål om prövning av ansökningar om sanktionsavgifter skall, enligt utredningens förslag, handläggas skyndsamt i allmän förvaltningsdomstol.

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

Den föreslagna sanktionsavgiften är avsedd som en yttersta åtgärd. Den bedöms bara komma att behöva tillgripas i ett mindre antal fall. Utredningen vill särskilt betona att huvudvikten i förslagen ligger i att inom kommunen och landstinget skapa en medvetenhet om vad en rättighetslagstiftning innebär och hur de specifika behov som finns inom kommunen eller landstinget ser ut, för att dessa behov sedan skall kunna tillgodoses.

### Särskilda problem vid rekrytering av kontaktpersoner

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

der för att underlätta rekryteringsarbetet i kommunerna bör övervägas.

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

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

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

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

### **Ikraftträdande**

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)<sup>1</sup>

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 9 kap. 10 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 kap. 10 §<sup>2</sup>

Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

- |   |   |
|---|---|
| 1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust,                | 2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer <i>egna gynnande beslut,</i>                               |
| 2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer <i>avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller</i> | 3. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer <i>avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller</i> |
| 3. när granskningen <i>sker från allmänna synpunkter.</i>   | 4. när granskningen <i>sker från allmänna synpunkter.</i>   |

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2004:93.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2002:438.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

*dels* att 28 a, 28 c och 28 d §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 28 e-g §§, samt närmast före 28 e § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

28 a §<sup>3</sup>

*En kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av en sådan nämnd som avses i 22 §, skall åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller insatsen efter det att verkställigheten av ett sådant beslut avbrutits.*

En kommun eller ett landsting som *underlåter* att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift.

En kommun eller ett landsting som *inte inom skälig tid tillhandahåller* en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. *Detsamma gäller en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller insatsen efter det att verkställigheten av ett sådant avgörande avbrutits.*

*Avgiften tillfaller staten.*

*Avgifter enligt denna paragraf tillfaller staten.*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2002:439.

28 c §<sup>4</sup>

Frågor om särskild avgift prövas efter ansökan av länsstyrelsen av den länsrätt inom vars domkrets kommunen är belägen. En ansökan som avser ett landsting prövas av den länsrätt inom vars domkrets landstingets förvaltning förs.

*Mål om särskild avgift enligt denna lag skall handläggas skyndsamt.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

28 d §<sup>5</sup>

Om en kommun eller ett landsting efter att ha ålagts att betala särskild avgift fortfarande underlåter att tillhandahålla insatsen får ny särskild avgift dömas ut.

*Särskild avgift enligt 28 a § första stycket får dömas ut bara om ansökan enligt 28 c § delgetts kommunen eller landstinget inom två år från tidpunkten för det gynnande beslutet om insatsen eller inom två år från och med den dag då verkställigheten av det gynnande beslutet avbröts.*

Särskild avgift får dömas ut bara om ansökan enligt 28 c § delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att domen om insatsen vunnit laga kraft.

*Särskild avgift enligt 28 a § andra stycket får dömas ut bara om ansökan enligt 28 c § delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att domen om insatsen vunnit laga kraft eller inom två år från och med den dag då verkställigheten av domen avbröts.*

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2002:439.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2002:439.

*Rapporteringskyldighet**28 e §*

*En sådan nämnd som avses i 22 § skall dels till länsstyrelsen, dels till de revisorer som avses i 3 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 9 § som inte har verkställts inom två månader från och med dagen för beslutet. För varje beslut skall nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av insats beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.*

*Nämnden skall vidare dels till länsstyrelsen, dels till revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 9 § som inte har verkställts på nytt inom två månader från och med den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut skall nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av insats beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.*

*Rapportering enligt denna paragraf skall ske en gång per månad.*

*28 f §*

*En sådan nämnd som avses i 22 § skall dels till länsstyrelsen, dels till de revisorer som avses i 3 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) anmäla när man senare har verkställt ett gynnande beslut som enligt 28 e § har rapporterats som ej verkställt. Datum för verkställigheten skall då anges.*



28 g §

*En sådan nämnd som avses i 22 § skall till fullmäktige lämna en statistikerapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 9 § som inte har verkställts inom två månader från och med dagen för besluten samt vilka typer av insatser dessa beslut gäller. Nämnden skall vidare ange hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut.*

*Nämnden skall till fullmäktige även lämna en statistikerapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 9 § som inte har verkställts på nytt inom två månader från och med den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden skall vidare ange vilka typer av insatser dessa beslut gäller samt hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut.*

*Rapportering enligt denna paragraf skall ske en gång per månad.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2. I fråga om särskild avgift med anledning av dröjsmål med att verkställa en kommuns eller ett landstings gynnande beslut får enbart tid från och med lagens ikraftträdande beaktas vid bedömningen av om skälig tid överskridits. Detsamma gäller i fråga om särskild avgift med anledning av dröjsmål med att verkställa en kommuns eller ett landstings gynnande beslut eller en domstols gynnande avgörande, om verkställigheten av beslutet eller domen avbrutits.

### 3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 16 kap. 6 a, 6 c och 6 d §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 16 kap. 6 e–g §§, samt närmast före 6 e § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 16 kap.

##### 6 a §<sup>6</sup>

*En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av socialnämnden, skall åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet efter det att verkställigheten av ett sådant beslut avbrutits.*

En kommun som *underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla* bistånd enligt 4 kap. 1 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift.

En kommun som *inte inom skälig tid tillhandahåller* bistånd enligt 4 kap. 1 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. *Detsamma gäller en kommun som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet efter det att verkställigheten av ett sådant avgörande avbrutits.*

*Avgiften tillfaller staten.*

*Avgifter enligt denna paragraf tillfaller staten.*

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2002:437.

6 c §<sup>7</sup>

Frågor om särskild avgift prövas efter ansökan av länsstyrelsen av den länsrätt inom vars domkrets kommunen är belägen.

*Mål om särskild avgift enligt denna lag skall handläggas skyndsamt.*

6 d §<sup>8</sup>

Om en kommun efter att ha ålagts att betala särskild avgift fortfarande underlåter att tillhandahålla biståndet får ny särskild avgift dömas ut.

*Särskild avgift enligt 6 a § första stycket får dömas ut bara om ansökan enligt 6 c § delgetts kommunen inom två år från tidpunkten för det gynnande beslutet om biståndet eller inom två år från och med den dag då verkställigheten av det gynnande beslutet avbröts.*

Särskild avgift får dömas ut bara om ansökan enligt 6 c § delgetts kommunen inom två år från det att domen om biståndet vunnit laga kraft.

*Särskild avgift enligt 6 a § andra stycket får dömas ut bara om ansökan enligt 6 c § delgetts kommunen inom två år från det att domen om biståndet vunnit laga kraft eller inom två år från och med den dag då verkställigheten av domen avbröts.*

*Rapporteringskyldighet*

## 6 e §

*Socialnämnden skall dels till länsstyrelsen, dels till de revisorer som avses i 3 kap. 8 § kommunalagen (1991:900) rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts inom två månader från och med*

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2002:437.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2002:437.

*dagen för beslutet. För varje beslut skall nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.*

*Socialnämnden skall vidare dels till länsstyrelsen, dels till revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts på nytt inom två månader från och med den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut skall nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.*

*Rapportering enligt denna paragraf skall ske en gång per månad.*

#### *6 f §*

*Socialnämnden skall dels till länsstyrelsen, dels till de revisorer som avses i 3 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) anmäla när man senare har verkställt ett gynnande beslut som enligt 6 e § har rapporterats som ej verkställt. Datum för verkställigheten skall då anges.*

#### *6 g §*

*Socialnämnden skall till fullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts inom två månader från och med dagen för*

*besluten samt vilka typer av bistånd dessa beslut gäller. Nämnden skall vidare ange hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut.*

*Nämnden skall till fullmäktige även lämna en statistikerapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts på nytt inom två månader från och med den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden skall vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut.*

*Rapportering enligt denna paragraf skall ske en gång per månad.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2. I fråga om särskild avgift med anledning av dröjsmål med att verkställa en kommuns gynnande beslut får enbart tid från och med lagens ikraftträdande beaktas vid bedömningen av om skälig tid överskridits. Detsamma gäller i fråga om särskild avgift med anledning av dröjsmål med att verkställa en kommuns gynnande beslut eller en domstols gynnande avgörande, om verkställigheten av beslutet eller domen avbrutits.

# BAKGRUND

# 1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter

## 1.1 Inledning

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

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

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

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

Vid sina överväganden kommer utredningen att, i den utsträckning det är aktuellt, göra jämförelser med bestämmelserna om kommunalt domstolstrots och de överväganden som regeringen gjorde i propositionen Åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122).

## 1.2 Närmare om utredningens arbete

Utredningen har under sitt arbete varit i kontakt med ett flertal myndigheter, organisationer och övriga som på olika sätt berörs av de förslag som utredningen lämnar i detta betänkande.

Vid flera tillfällen har sammanträffanden skett med Socialstyrelsen och Handikappombudsmannen. Ett särskilt sammanträde har hållits med Boverket och Socialstyrelsen gemensamt med anledning av dessa båda myndigheters gemensamma arbete att se över och analysera orsakerna till att äldre personer och personer med funktionshinder i vissa fall inte erbjuds en bostad inom de särskilda boendeformerna enligt socialtjänstlagen och LSS, trots att de har ett av kommunen konstaterat behov av sådant boende. Vidare har sammanträden hållits med företrädare för ett flertal pensionärs- och handikapporganisationer samt Demensförbundet. Möten har också hållits med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Utredningen har gjort resor till Luleå, Karlstad och Malmö för att på dessa orter sammanträffa med tjänstemän vid kommunernas socialnämnder eller motsvarande, landstingens råd- och stödenheter samt länsstyrelsernas sociala enheter. Därutöver har utredningen även gjort en resa till Vilhelmina för ett sammanträde med kommunens tjänstemän vid socialförvaltningen. Förutom med länsstyrelserna i Norrbottens, Värmlands och Skåne län har sam-



manträden också hållits med länsstyrelsernas sociala enheter i Stockholms och Uppsala län.

Ett sammanträde har vidare hållits med Lennart Hedquist, riksdagsman och ordförande i kommunrevisionen i Uppsala kommun. Ett möte har hållits med sekreterarna i Utredningen om den kommunala revisionen (Fi 2003:09). Utredningen har också haft ett möte med den privata arbetsgivarorganisationen Vårdföretagarna.

Riksförsäkringsverket och Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen har varit utredningen behjälpliga genom att på förfrågan redovisa myndigheternas uppfattning om huruvida uppdrag som kontaktperson enligt LSS påverkar rätten till sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning respektive arbetslöshetsersättning. Vidare har samtliga länsstyrelser i landet på utredningens förfrågan, i förekommande fall, redovisat samtliga domar i länet i vilka länsstyrelsen ansökt om utdömande av sanktionsavgift enligt socialtjänstlagen eller LSS med anledning av kommunalt domstolstrots.

Utredningen har slutligen under hösten 2004 deltagit i två seminarier angående frågor om ej verkställda beslut m.m., dels ett seminarium i Gävle arrangerat av Nätverksgruppen i Gävleborg för de handikappolitiska målen, dels ett seminarium i Växjö arrangerat av Kommunförbundet Kronoberg och Länsstyrelsen i Kronobergs län.

Förutom de externa kontakter som nu har redovisats har utredningen genomfört en enkätundersökning, se närmare härom i avsnitt 3.

### **1.3 Utgångspunkter för utredningen**

#### **1.3.1 Regeringens proposition Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113)**

I propositionen fastslog regeringen tre huvudprinciper för äldrepolitiken

- att den skall vara demokratiskt styrd genom folkvalda församlingar
- att den skall vara solidariskt finansierad genom skattemedel
- att den skall vara tillgänglig efter behov, inte efter köpkraft.

Regeringen föreslog vidare mål och inriktning för den framtida äldrepolitiken (s. 58). Målen var att den äldre skall

- kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag
- kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende
- bemötas med respekt
- ha tillgång till god vård och omsorg.

Att kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag innebar enligt regeringen (s. 60) bl.a. att äldre skall

- ha inflytande i samhället som boende, patient, mottagare av hemtjänst eller i andra sammanhang. Det angavs vidare att äldre bör finnas representerade bland förtroendevalda i kommuner, landsting och riksdag och att pensionärsorganisationernas möjlighet att medverka i processen inför beslut i kommuner och landsting som rör äldres förhållanden skall tas tillvara.
- kunna arbeta om de själva vill det
- ha möjlighet att förmedla sina erfarenheter till yngre generationer
- få möjlighet att lära nytt.

Att åldras i trygghet och med bibehållet oberoende innebar enligt regeringen (s. 60 f.) bl.a. att äldre skall

- ha en tryggad ekonomi genom ett pålitligt pensionssystem
- kunna påverka när man vill pensioneras
- kunna leva ett så självständigt liv som möjligt
- inte behöva flytta på grund av sjukdom eller handikapp
- kunna röra sig i bostadsområden, i butiker och restauranger, på gator och med kollektivtrafik
- känna sig trygga både hemma och ute på gator och torg.

Att mötas med respekt innebar enligt regeringen (s. 61) bl.a. att äldre skall

- inte diskrimineras på grund av sin ålder
- ses som individer
- inte utnyttjas eller bli illa behandlade
- behandlas med respekt.

Att ha tillgång till en god vård och omsorg innebar enligt regeringen (s. 61 f.) bl.a. att äldre skall

- så långt möjligt ges möjlighet att bo kvar hemma i sin ursprungliga bostad så länge som de själva önskar. Det angavs vidare att man i hemmet skall kunna få hjälp och stöd i den dagliga livsföringen, att man också skall kunna få hjälp med personlig omvårdnad eller sjukvård och att de anhöriga skall ges stöd för sina insatser.
- kunna flytta till en särskild boendeform om vårdbehoven är stora. Det angavs vidare att man, om behoven är stora och omfattande eller om man inte känner sig säker och trygg där, skall man kunna flytta till en särskilt anpassad boendeform.
- ha tillgång till en vård och omsorg som passar alla. Det angavs vidare att Sveriges allt mer mångkulturella karaktär reser nya krav på att utforma äldreomsorgen med hänsyn till människor med olika språk och ursprung.
- ha tillgång till hälso- och sjukvård på samma villkor som yngre människor. Det angavs vidare att hälso- och sjukvården skall vara lika tillgänglig för äldre som för yngre medborgare och att vården inte får begränsas genom åldersgränser.
- kunna lita på att vård och omsorg har god kvalitet. Det angavs vidare att människovärde, individuella behov och önskemål, integritet, självbestämmande och värdighet skall respekteras. Som exempel gavs att man själv får välja sina sovtider, att maten är näringsriktig och serveras på normala tider samt att man får äta det man tycker om, att hygien är god och att läkemedel används korrekt.
- kunna lita på att personalen kan sina saker. Det angavs vidare att de som arbetar i vård och omsorg har mycket viktiga och ansvarsfulla uppgifter, att grundutbildningen skall vara gedigen och anpassad till dagens situation, att fortbildning måste ges kontinuerligt, att personalens erfarenhet och engagemang måste tas tillvara och att arbetsorganisation och medinflytande på arbetsplatsen skall utvecklas.
- få avsluta livet med värdighet och i frid. Det angavs vidare att vården i livets slutskede skall vara av hög kvalitet, att lindring av smärta eller andra obehag, kärleksfull omvårdnad och en fridfull miljö är viktiga inslag, att personliga önskemål skall tillgodoses så långt det är möjligt, att hjälpen skall finnas där man är, att ingen skall behöva flytta mellan olika boenden och sjukhus i onödan och att ingen skall behöva dö ensam.

För att uppnå målen fann regeringen att det krävdes insatser av staten, landstingen och kommunerna – men också av arbetsmarknadens parter, av föreningsliv, trossamfund, andra sammanslutningar och av enskilda människor. De insatser som angavs (s. 1 ff. samt 70 ff.) var

- ökade resurser samt bättre samverkan, ledning och organisation
- rimligare avgifter
- förstärkt tillsyn, effektivare kontroll och kvalitetssäkring
- mer forskning, ökad kunskap och kompetens
- utveckling och förnyelse
- ökad livskvalitet för anhöriga och äldre
- insatser mot ohälsa.

I propositionen föreslog regeringen bl.a. (s. 86) att det i socialtjänstlagen skulle införas en ny bestämmelse som ålägger var och en som är verksam inom omsorger om äldre eller funktionshindrade att vaka över att de enskilda får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller på annat sätt får kännedom om allvarliga missförhållanden i omsorgerna om någon enskild skulle, enligt förslaget, vara skyldig att utan dröjsmål anmäla detta till socialnämnden eller till den som annars är ansvarig för verksamheten. Om missförhållandet inte kan åtgärdas omedelbart, skulle den verksamhetsansvarige anmäla missförhållandena till tillsynsmyndigheten.

Regeringen föreslog vidare i propositionen (s. 92) bl.a. att bestämmelsen i socialtjänstlagen om att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet skulle kompletteras med dels en bestämmelse om att kvaliteten i verksamheten fortlöpande skulle utvecklas och säkras, dels en särskild bestämmelse som gäller omsorger om äldre och funktionshindrade, varigenom regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela de föreskrifter som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.

Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 1997/98:SoU24, rskr. 1997/98:307).

### 1.3.2 Regeringens skrivelse Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (skr. 2002/03:30)

I skrivelsen redovisas utvecklingen inom de områden som handlingsplanen har inriktats mot, vilka nya initiativ och försöksverksamheter som planen har gett upphov till samt andra åtgärder som vidtagits inom äldrepolitiken utöver handlingsplanen (s. 11).

Av vad som anges i skrivelsen kan bl.a. följande särskilt nämnas.

Under rubriken 5.5.3 – Fler äldrebostäder, gör regeringen följande sammanfattning och bedömning (s. 64).

Trots de omfattande ny- och ombyggnationer av särskilda boenden som skett i kommunerna efter Ädelreformen kvarstår behovet av att bygga nya bostäder för äldre personer samt bygga om och höja standarden på befintliga bostäder.

Riksdagen har på regeringens förslag i handlingsplanen anslagit medel motsvarande 400 miljoner kronor för att påskynda utvecklingen mot nya och bättre bostäder för äldre. Genom stimulansbidraget har cirka 5 700 bostäder tillkommit. Av dessa är cirka två tredjedelar ombyggda bostäder och resterande del nybyggda äldrebostäder.

Antalet icke verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen beror framför allt på bristen av särskilt boende och regeringen bedömer att ett stort antal bostäder behöver tillkomma.

Under rubriken 9 – Sammanfattning, Rättssäkerhet, anges i skrivelsen bl.a. följande (s. 92 f.).

De äldres ställning har stärkts de senaste åren genom införandet i socialtjänstlagen av en skyldighet för personal och andra verksamma inom vård och omsorg om äldre att anmäla allvarliga missförhållanden, återinförandet och förstärkningen av överklagningsrätten inom socialtjänsten, samt att en sanktionsavgift kan åläggas en kommun eller ett landsting som dröjt för länge med att verkställa ett domstolsavgörande. Den 1 juli 2002 infördes en regel om att en sanktionsavgift skall kunna åläggas kommuner och landsting som dröjer alltför länge med att verkställa domar avseende insatser enligt socialtjänstlagen och LSS, s.k. domstolstrots.

Behörigheten för den som är ställföreträdare för en person med nedsatt beslutsförmåga kan behöva förtydligas eller revideras, särskilt i det fallet att huvudmannen skall bli föremål för någon vård- eller omsorgsinsats. Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare utreder för närvarande frågor om rättsskyddet för bl.a. äldre personer som inte längre har förmåga att fatta egna beslut. Utredningen skall lämna sitt slutbetänkande senast den 1 juli 2004.

Den 1 januari 2001 fanns drygt 3 000 icke verkställda beslut och 47 icke verkställda domar enligt 6 f § SoL [socialtjänstlagen /1980:620/].

Cirka 95 procent av de icke verkställda besluten och 44 domar rörde plats i särskilt boende.

Regeringen anser att det är oacceptabelt att kommuner inte i tid verkställer beslut om lagakraftvunna domar. Flertalet icke verkställda beslut och domar rör plats i särskilt boende. Regeringen avser att följa frågan, bl.a. har Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att fortsätta kartlägga och analysera icke verkställda beslut och domar.

Under rubriken 9 – Sammanfattning, Bedömning, anges i skrivelsen följande (s. 93).

Den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken har bidragit till en positiv utveckling inom en mängd områden som berör äldre. Av stor ekonomisk betydelse för den enskilde som är beroende av samhällets vård och omsorg, är införandet av maxtaxan och införandet av äldre-försörjningsstödet.

De äldres rättssäkerhet har stärkts genom flera lagändringar och en ökad tillsyn via Socialstyrelsen och länsstyrelserna. En ytterligare förstärkning görs dessutom genom införandet av 100 äldreskyddsombud från och med år 2003.

De särskilda stimulansbidragen till fortbildning av arbetsledare och biståndsbedömare har fallit väl ut och satsningen fortsätter under år 2002. Stimulansbidragen till uppsökande verksamhet och utveckling av anhörigstöd har varit särskilt framgångsrika och bland annat givit effekter på personalens bemötande och kompetens.

Kvalitetsarbetet inom äldreomsorgen har tagit fart och de flesta kommuner är engagerade i frågan. Läkarmedverkan i särskilda boenden har förbättrats sedan handlingsplanens början men huvudmännen behöver fortsätta att utveckla samverkan kring bl.a. rehabilitering för äldre.

Regeringen avser att inom kort till riksdagen överlämna förslag som ger kommuner och landsting ökade möjligheter att bilda gemensamma nämnder inom vård- och omsorgsområdet.

Befolkningssammansättningen, de offentliga finanserna, situationen på arbetsmarknaden och andra förhållanden i samhället genomgår en kontinuerlig förändring. Även vård- och omsorgsbehoven hos äldre personer förändras. Det är angeläget att samhällets insatser för äldre i behov av vård och omsorg utvecklas i takt med dessa förändringar. Under 1990-talet gav Ädelreformen kommuner och landsting ökade förutsättningar att erbjuda äldre personer en vård och omsorg anpassade efter den tidens förhållanden. Framtiden kommer att ställa delvis nya och ökade krav på samhällets insatser. En god vård och omsorg för äldre, solidariskt finansierad via skattemedel, utgör en hörnsten i välfärdspolitik. Det är angeläget att äldreomsorgens förutsättningar att erbjuda en god vård och omsorg med hög tillgänglighet nu ses över och förändringar vid behov genomförs. Regeringen avser därför att initiera en översyn och utvärdering av äldreomsorgen med en sådan inriktning.

Regeringens skrivelse riksdagsbehandlades tillsammans med Riksdagens revisorers förslag till riksdagen Nationella mål i kommunernas äldreomsorg (2002/03:RR4), (bet. 2002/03:SoU9, rskr. 2002/03:134 och 135). En redogörelse för riksdagsbehandlingen finns i avsnitt 1.3.3.

### **1.3.3 Riksdagens revisorers förslag till riksdagen Nationella mål i kommunernas äldreomsorg (2002/03:RR4)**

Myndigheten Riksdagens revisorer upphörde den 30 juni 2003, då verksamheten övergick till den nya myndigheten Riksrevisionen, som är en del av riksdagens kontrollmakt. Riksdagens revisorer granskade på eget initiativ hur nationella mål genomförs i kommunernas äldreomsorg. Den 5 juni 2002 fattade revisorerna beslut om granskningsrapporten Nationella mål i kommunernas äldreomsorg (Riksdagens revisorers rapport 2001/02:15), som sedan remissbehandlades. Granskningen avsåg i huvudsak insatser enligt socialtjänstlagen och granskningsperioden avgränsades främst till andra halvan av 1990-talet. Granskningen var ett led i en bredare satsning med syftet att inom olika politikområden granska hur nationella mål genomfördes i kommunernas verksamhet samt effekterna av den statliga styrningen. Med denna inriktning granskade revisorerna även livsmedelstillsynen och skolområdet. Dessa ämnen utvecklades i form av tre separata granskningar.

I detta avsnitt återges ett utdrag av Förslag till riksdagen Nationella mål i kommunernas äldreomsorg (2002/03:RR4), med tyngdpunkt på de delar och förslag som utredningen bedömer särskilt berör de problem och frågeställningar som är aktuella inom ramen för utredningens uppdrag.

Under senare decennier har nya styrformer och förändrat huvudmannaskap genomförts inom den offentliga sektorn. Detta är bakgrunden till revisorernas beslut om att granska statens styrning av verksamheter i kommunerna. Förändringarna har i stor utsträckning inneburit att kommuner och landsting har övertagit ansvaret för att genomföra statligt reglerad verksamhet inom omfattande politikområden. Ramlagar har därvid blivit ett allt vanligare inslag. [Förslaget s. 1.]

Utgångspunkt för revisorernas granskning är socialtjänstlagens biståndsbeslut om stöd för de äldres livsföring för behov som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Granskningen omfattar en bedömning av de insatser som möter de äldre i kommunernas äldreomsorg. En väsentlig fråga är i vilken mån

dessa insatser överensstämmer med lagstiftarens intentioner såsom de har formulerats i socialtjänstlagen. Granskningen omfattar även en bedömning av hur den statliga styrningen inverkar på kommunernas insatser. [Förslaget s. 3.]

Under 1990-talet har förutsättningarna för äldreomsorgen väsentligt förändrats. Antalet personer 80 år och äldre ökade med mer än 20 % från ca 370 000 till ca 450 000 personer. Samtidigt omstrukturerades både kommunernas äldreomsorg och hälso- och sjukvården. År 1992 genomfördes Ädel-reformen. Med den fick kommunerna bl.a. betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade samt ett visst ansvar för insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen. Kommunerna övertog även ansvaret för ett stort antal sjukhem med boende som har omfattande omvårdnadsbehov. Inom hälso- och sjukvården har bl.a. antalet vårdplatser minskat och vårdtiderna förkortats. Sammantaget medför dessa förändringar kraftigt stegrade krav på kommunernas äldreomsorg. Den fortsatta framställningen av kommunernas insatser ska ses i ljuset av detta. [Förslaget s. 3.]

Socialtjänstlagens biståndsbeslut föregås av en individuell bedömning. Av lagen framgår att besluten ska verkställas omedelbart. Vid ingången av år 2000 väntade dock 2 800 personer inom kommunernas äldreomsorg på att få sina biståndsbeslut verkställda. Drygt en tredjedel hade väntat i mer än ett halvår och 400 hade väntat i mer än ett år.

Drygt 2 000 personer hade också fått avslag på sina ansökningar trots att de bedömts behöva insatser. I nio fall av tio handlade besluten om äldreboenden. Kommunerna hänvisade i huvudsak till resursbrist som skäl till att besluten inte verkställdes. De äldre nyttjar endast i begränsad utsträckning sin möjlighet att överklaga besluten. I 21 fall hade dock avslag lett till överklaganden och lagakraftvunna domar som inte heller hade verkställts.

Till detta kommer de problem med både verkställighet och oriktiga beslut som döljer sig bakom en bristande dokumentation. Till följd av dessa brister är i flera fall själva beslutsgången svår att följa.

Revisorerna har anlitat f.d. hovrättslagmannen Anders Thunved för att analysera och redovisa det rättsliga åtagandet för de äldre enligt socialtjänstlagen. Med hänvisning till domar i Regeringsrätten konstaterar Thunved att otillräckliga resurser inte kan åberopas som grund för att förneka den enskilde den rätt till bistånd som följer av socialtjänstlagens bestämmelser.

Det primära ansvaret för dessa problem vilar självfallet på ansvariga huvudmän. Men mellan staten och kommunerna finns en ansvarsfördelning i fråga om äldreomsorgens nationella mål. Utöver utvecklingen av rättspraxis rör statens ansvar normering och tillsyn. [Förslaget s. 4 f.]

Revisorerna konstaterar att Socialstyrelsens normeringsansvar har varit snävt. Men verket har hittills också gjort en snäv tolkning av sitt mandat. Verket har givit ut få allmänna råd för kommunernas äldreomsorg. I verkets författningssamling finns i april 2002 endast sex



aktuella föreskrifter eller allmänna råd (s.k. SOSFS) för äldreomsorgen. Inget av dessa tar upp den bristande rättssäkerheten. I ett tidigare råd från 1996 var dock verkets uppfattning att framställa om bistånd endast borde bifallas om beslutet kunde verkställas inom rimlig tid, preciserat till tre månader. I annat fall borde ansökan avslås. Rådet drogs in 1999 utan att ersättas med något annat råd. Socialstyrelsen har inte heller använt möjligheten att ge ut t.ex. en handbok med en översikt av rättsläget i fråga om bistånd inom äldreomsorgen.

Det är oklart om de allvarliga bristerna med verkställighet och oriktiga beslut har förekommit under en längre tid eller om det rör sig om snabbt tilltagande problem. Problemets vidd framgick först vid en nationell inventering utförd av Socialstyrelsen och länsstyrelserna i början av år 2000.

Den splittrade tillsynen av socialtjänsten kan ha bidragit till att frågan inte har uppmärksamats tidigare. Socialstyrelsen har det nationella tillsynsansvaret medan länsstyrelserna har det regionala tillsynsansvaret. Förhållandet är inte okomplicerat. Med ambitionen att åstadkomma en nationell samling kring tillsynen har länsstyrelserna och Socialstyrelsen enats om ett tillsynsprogram. Äldreomsorgen tillhör dock inte de områden som prioriteras under arbetets inledning.

I en skrivelse i juni 2000 uppmärksamade Socialstyrelsen regeringen på de omfattande problemen med verkställighet av beslut inom kommunernas socialtjänst. Regeringens insatser har dock hittills inriktats på de verkställighetsproblem som rör kommunalt domstols-trots. [Förslaget s. 5.]

I skrivelsen presenteras därefter revisorernas slutsatser. Av dessa kan särskilt följande nämnas.

Under granskningen har revisorerna konstaterat att de äldres lagliga rättigheter och de nationella mål, som riksdagen nyligen har markerat, är allvarligt åsidosatta. Med ca 2 800 gynnande biståndsbeslut som inte har verkställts enligt gällande reglering och ca 2 000 felaktigt fattade beslut är problemen av den omfattningen att detta måste betraktas som ett systemfel. Problemen hänförs i stor utsträckning till brist på platser inom äldreboendet. Revisorerna har förståelse för att bristande tillgång på fysiska anläggningar kan skapa problem i beslutssituationer av akut karaktär. Men dagens situation är oacceptabel. [Förslaget s. 11.]

Socialtjänstlagen är en ramlag, som anger kommunernas skyldigheter. Men lagen har också inslag av rättighetslagstiftning. Gamla som behöver stöd för sin livsföring och som inte kan få detta behov tillgodosett på annat sätt har rätt till hjälp till en skälig levnadsnivå. Riksdagen har nyligen betonat att detta är en del av den generella välfärdspolitik som ska omfatta samtliga medborgare. Bedömningen av dessa hjälpbehov liksom av hjälpinsatsernas materiella innehåll avgörs vid en biståndsbedömning. Här finns således ca 5 000 beslut där kommunen antingen bedömt behov av en hjälpinsats – ofta äldreboende – och sedan beslutat om en annan eller där kommunen har fattat beslut

om en hjälpinsats som sedan inte har verkställts. I det förra fallet kan hjälptagaren överklaga beslutet till en förvaltningsdomstol. Denna möjlighet nyttjas endast i mycket begränsad omfattning av de gamla. I 21 fall hade dock avslag lett till överklaganden och lagakraftvunna domar, som inte hade verkställts. Regeringen har dock koncentrerat sina insatser till dessa (21) fall. Revisorerna konstaterar att dessa fall principiellt är allvarliga, men till antalet är de mycket få. I det senare fallet har de gamla inte ens formell möjlighet att få sitt ärende prövat i en förvaltningsdomstol.

Revisorerna menar att i den aktuella situationen bör regeringen inte längre avvakta med insatser mot huvudmännens bristande verkställighet och oriktiga biståndsbeslut. Regeringen bör redovisa förslag till åtgärder, på kortare och på längre sikt, till riksdagen. Åtgärderna kan omfatta både kommunernas egen kontroll och olika åtgärder från statens sida för att tydliggöra och kontrollera samhällets åtagande för de äldre. [Förslaget s. 12.]

Ansvar för de ovan konstaterade bristerna med beslut och verkställighet inom äldreomsorgen vilar i första hand på de ansvariga huvudmännen. Men det finns också en ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Här menar revisorerna att Socialstyrelsen har gjort en alltför snäv tolkning av sitt redan snäva normeringsmandat. Kommunerna har därmed lämnats utan vägledning för sina biståndsbeslut. Samtidigt har även tillsynen, såväl inom länsstyrelser som nationellt inom Socialstyrelsen, inte heller tillräcklig haft norm och vägledning för sin tillsyn. Sedan den 1 januari 2002 har Socialstyrelsen fått vidgad rätt att ge ut föreskrifter enligt socialtjänstlagen.

Revisorerna ser det som väsentligt att regeringen aktivt följer upp att detta vidgade mandat leder till att äldreomsorgens nationella mål förs ut och följs upp. [Förslaget s. 13.]

Socialtjänstlagens krav på en god och utvecklad kvalitet i verksamheten är svårbedömt.

När det gäller de enskilda insatserna har metodproblemen hittills varit svåra att bemästra, framför allt i fråga om insatser för äldre med mentala funktionsnedsättningar. Revisorerna vill framhålla det väsentliga i att behov och förutsättningar hos dessa vårdtagare beaktas, bl.a. i anslutning till att man diskuterar alternativa former för finansiering och drift såsom äldreomsorgsförsäkring och kundvalsmodeller.

När det gäller bedömning av insatsernas inriktning och omfattning har den bristande tillgången på statistik över tiden varit ett problem. I detta läge är tillsynen, regionalt och nationellt, viktig. Revisorerna konstaterar att det är oklart om de allvarliga bristerna med verkställighet och oriktiga beslut har förekommit under en längre tid eller om det rör sig om snabbt tilltagande problem. Revisorerna anser att oavsett orsak är situationen allvarlig.

Regeringen bör uppdra till Socialstyrelsen att inom ramen för programmet för nationell tillsyn utveckla gemensamma indikatorer över några viktiga kvalitetsaspekter samt inriktningen av äldreomsorgens

insatser. Regeringen bör därefter hålla riksdagen underrättad om resultatet. [Förslaget s. 14.]

Med hänvisning till bl.a. de återgivna slutsatserna lämnade Riksdagens revisorer en rad förslag till riksdagen. Bl.a. föreslogs att riksdagen skulle tillkänna för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört

- om ett åtgärdsprogram för det rättsliga åtagandet för de äldre,
- om att stärka Socialstyrelsens normerande roll, och
- om att stärka tillsynen.

Riksdagens revisorers förslag riksdagsbehandlades tillsammans med Regeringens skrivelse Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (skr. 2002/03:30), (bet. 2002/03:SoU9, rskr. 2002/03:134 och 135). Riksdagen beslutade därvid att bifalla Riksdagens revisorers förslag om tillkännagivanden för regeringen i de tre angivna delarna. Regeringens skrivelse och Riksdagens revisorers förslag i övrigt föranledde inga ytterligare tillkännagivanden för regeringen.

Med anledning av tillkännagivandet om ett åtgärdsprogram för det rättsliga åtagandet beslutade regeringen den 24 juli 2003 att tillsätta denna utredning. Beträffande tillkännagivandena om att stärka Socialstyrelsens normerande roll och om att stärka tillsynen, beslutade regeringen att i regleringsbrevet för Socialstyrelsen ange mål med krav på återrapportering för verksamhetsgrenarna tillsyn och normering. Det anges under verksamhetsgrenen tillsyn att samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall vidareutvecklas i syfte att uppnå

- ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet,
- ökad samordning vad gäller tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården, samt
- minskade brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet.

Socialstyrelsen skall kortfattat för regeringen redovisa sådan samverkan som lett till samordningsvinster och samverkan som bidrar till att tillsynen får ökat genomslag. Redovisningen skall göras efter samråd med länsstyrelserna och kan göras samlat för politikområdena handikappolitik, äldrepolitik respektive socialtjänstpolitik. Det anges att det särskilt skall redovisas hur jämställdhetsper-

spektivet beaktats i de gemensamma bedömningskriterier som tas fram för tillsynen. När det gäller verksamhetsgrenen normering skall Socialstyrelsen, enligt regleringsbrevet, utveckla sin normering inom områden där det finns behov av statlig vägledning. Socialstyrelsen skall för regeringen redovisa behoven av normering och myndighetens åtgärder för att tillgodose dessa. Det anges att särskild vikt bör läggas vid uppföljning av Socialstyrelsens vidgade rätt att ge ut föreskrifter. Det kan i detta sammanhang nämnas att Socialstyrelsen, vid remissbehandlingen av Riksdagens revisorers granskningsrapport Nationella mål i kommunernas äldreomsorg, uppgav att den var medveten om behovet av fler allmänna råd och rättssammanställningar. Enligt verket hade detta ännu inte fått fullt genomslag inom äldreomsorgen till följd av flera, stora regleringsuppdrag. Socialstyrelsen pekade också på de pågående insatserna med en förstärkt tillsyn i samverkan med länsstyrelserna.

De återgivna målen med krav på återrapportering fanns i regleringsbrevet för budgetåret 2003 avseende Socialstyrelsen och återfinns även i regleringsbrevet för budgetåret 2004. Socialstyrelsen har i årsredovisningen för år 2003 redovisat de åtgärder som har vidtagits under 2003.

#### **1.3.4 Regeringens proposition Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79)**

I propositionen föreslog regeringen nationella mål och inriktning för handikappolitiken. Regeringen bedömde att följande arbetsområden borde prioriteras under de närmaste åren (s. 29)

- att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer,
- att skapa ett tillgängligt samhälle, samt
- att förbättra bemötandet.

Regeringen anförde vidare bl.a. följande (s. 29).

Generella åtgärder bör öka möjligheterna till självbestämmande och kontroll över den enskildes livssituation. Detta gäller i princip oavsett vilket funktionshinder som är aktuellt. Det är inte ovanligt att funktionshinder i första hand förknippas med personer som är rullstolsburna, synskadade eller har andra synliga funktionshinder. Men personer med funktionshinder som är mer dolda för omgivningen

omfattas på samma sätt som andra av de nationella målen för handikappolitiken. Att handikapperspektivet skall genomsyra alla samhällssektorer innebär t.ex. att också personer med läs- och skrivsvårigheter skall kunna få del av samhällsinformation. Tillgänglighet till lokaler och verksamhet kan betyda att allergiker får ökade möjligheter att röra sig fritt i olika miljöer. Frågor om bemötande har stor betydelse t.ex. för personer med psykiskt funktionshinder liksom för mag- och tarmsjuka, njursjuka, hjärtsjuka och andra med kroniska sjukdomar.

Under rubriken En nationell handikappolitik för demokrati och full delaktighet anförde regeringen bl.a. följande (s. 23).

Regeringen har i regeringsförklaringen 1999 förklarat att hinder för funktionshindrades rätt att delta fullt ut i samhället skall rivas. För att detta skall kunna ske måste politiken successivt förändras och bedrivs ur ett medborgarperspektiv. Personer med funktionshinder är medborgare med lika rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Det är ett perspektiv som FN:s standardregler utgår från. Denna proposition utgör en nationell handlingsplan som är en del i utvecklingen mot uppfyllandet av dessa mål. Regeringen lämnar förslag till nationella mål för handikappolitiken och förslag till konkreta åtgärder. Syftet är att det handikappolitiska arbetet tydligare skall inriktas på att ta bort de hinder som finns för funktionshindrades fulla delaktighet i samhället. En ny struktur på arbetet föreslås med tydligare ansvar för de statliga myndigheterna. Staten skall vara ett föredöme i arbetet för ett mer tillgängligt samhälle.

De nationella målen angavs vara:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Det handikappolitiska arbetet skulle, enligt regeringens förslag, inriktas särskilt på:

- att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,
- att förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder,
- att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

I det följande återges en sammanfattning av det huvudsakliga innehållet i handlingsplanen. Texten är hämtad från s. 6 ff. i regeringens skrivelse Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken (skr. 2002/03:25).

Statliga myndigheter har enligt handlingsplanen ett särskilt ansvar att beakta handikapperspektivet. Myndigheterna bör verka för att de handikappolitiska målen och FN:s standardregler för att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet, integreras i verksamheten. En central del är att göra myndigheternas lokaler, verksamhet och information mer tillgängliga.

Ett antal statliga myndigheter bör enligt handlingsplanen ha ett särskilt sektorsansvar som innebär att de får en specifik roll vid genomförandet av handlingsplanen. Sektorsmyndigheterna föreslås få i uppdrag att utforma sektorsvisa etappmål som bör vara uppfyllda till år 2010. Sektorsmyndigheterna bör samordna, stödja och driva på arbetet inom den egna sektorn och utse samrådsorgan med handikappörelsen.

Vilka myndigheter som skall ha sektorsansvar anses inte vara givet över tid utan bör fortlöpande ses över.

Handikappombudsmannen föreslås i handlingsplanen få i uppgift att vara ett nationellt tillgänglighetscenter som bör stimulera och driva på utvecklingen mot ett tillgängligare Sverige. Centret bör svara för kunskapsuppbyggnad, rådgivning, utveckling och samverkan. Det skulle därigenom få något av en normerande uppgift. Hjälpmedelsinstitutets erfarenhet och kompetens inom tillgänglighetsområdet skulle kunna vara till stor nytta i centrets verksamhet.

Tillgänglighetscentret bör få i uppgift att följa myndigheters, kommuners och andra organs utveckling inom tillgänglighetsområdet. Viktiga målgrupper för denna verksamhet är även näringsidkare, bygherrar och yrkesgrupper som till exempel arkitekter. Handikappombudsmannen bör även kunna stödja forskning och andra utvecklingsinsatser inom tillgänglighetsområdet.

För att förbättra bemötandet av personer som har funktionshinder föreslås Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) få i uppgift att ta fram ett nationellt program för kompetensutveckling. Programmet bör utformas så att det kan utgöra en plattform för utbildning av offentliganställda, till exempel förtroendevalda, chefer, personal och andra som möter personer med funktionshinder. I grunden handlar det om att genom utbildning ge förut-

sättningar för en samsyn som dels kan bidra till förändrade attityder och inställningar, dels kan öka förståelsen för de behov och stöd människor med skilda förutsättningar har.

I handlingsplanen föreslogs vidare åtgärder mot domstolstrots. Dessa åtgärder redovisas i avsnitt 6.5, vartill hänvisas här.

När riksdagen behandlade propositionen gjordes fyra tillkännagivanden (bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240). Riksdagen uttalade att det fanns skäl att överväga och analysera behovet av sanktionsmöjligheter mot dem som inte lever upp till plan- och bygglagstiftningens krav på tillgänglighet och användbarhet och ansåg att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag i samband med den aviserade propositionen om skärpning av bestämmelser om tillgänglighet och användbarhet i plan- och bygglagstiftningen. Vidare ansåg riksdagen att föreskrifterna om tillgänglighet till färdmedel behövde ses över och skärpas samt att sanktionsmöjligheter även i detta sammanhang borde övervägas och analyseras.

Riksdagen uttalade också att översynen av lagstiftningen om olaga diskriminering även skulle belysa frågan om tillgänglighet för personer med funktionshinder i vid bemärkelse samt att effekterna av ett nytt regelsystem för statsbidrag till handikapporganisationerna skulle följas upp – särskilt hur övergången påverkade de mindre organisationerna. Slutligen begärde riksdagen en belysning av de ekonomiska villkor som personer med funktionshinder lever under. I detta skulle ingå att belysa likheter och skillnader mellan kvinnor och män och att beräkna kostnaderna för ett mer vittomfattande högkostnadsskydd utifrån kostnader för bland annat läkarbesök och läkemedel, hjälpmedel, hemtjänst, färdtjänst etc. (Bet. 1999/2000:SoU14, s. 1 ff.)

### **1.3.5 Regeringens skrivelse Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken (skr. 2002/03:25)**

I skrivelsen redogör regeringen för hur arbetet med att genomföra den nationella handlingsplanen för handikappolitiken utvecklats sedan i maj 2000 då riksdagen beslutade att anta propositionen Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79). Regeringen redovisar vilka åtgärder som hittills gjorts, vilka insatser som kommer att ha stor betydelse de närmaste åren samt viktiga delar av det internationella

arbetet som bedrivs för att förbättra villkoren för personer med funktionsnedsättningar.

I skrivelsen anges under rubriken Resultat och en blick framåt bl.a. följande (s. 8).

Betydande insatser har gjorts under de två senaste åren för att förverkliga den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Tillgänglighetscentrets verksamhet har kommit igång, de sektorsmyndigheter som tillsammans med regeringen skall leda arbetet med att förverkliga de handikappolitiska målen har föreslagit etappmål, lagar och förordningar har trätt ikraft, utredningar har avslutats och nya har inletts, försöksprojekt pågår, nya statliga medel har satsats inom transportområdet, kulturområdet, IT-området och forskningen, handikapporganisationernas anslag har ökat, nya resurscentra har bildats och andra har omorganiserats etc.

Många statliga myndigheter och handikapporganisationer har varit inblandade i denna process. De har bidragit till att synliggöra de samband och de problem som medför att personer med funktionshinder inte behandlas lika som andra och att tillgänglighetsaspekter trots allt fortfarande väger ganska lätt i förhållande till andra aspekter. Bilderna har klarnat och de problembilder som finns måste regeringen tillsammans med alla andra inblandade analysera och arbeta vidare med. Alla goda förslag på förbättringsområden skall beredas noga och prövas, lagändringar behöver följas upp och nya uppdrag ges.

Det handikappolitiska arbetet är långsiktigt. För att nå resultat måste det finnas en strategi där alla samhällsaktörer har ett ansvar att genom val av effektiva åtgärder stegvis arbeta för att uppfylla delmål/etappmål. Det centrala är att visa att dessa processer nu har kommit igång samt att kunna redovisa resultat och genomtänkta insatser.

Av vad som i skrivelsen anges under respektive arbetsområde kan bl.a. följande särskilt nämnas.

I kapitel 5 – Ett handikapperspektiv som genomsyrar alla samhällssektorer, under rubriken 5.2 – Myndigheters insatser behöver samordnas, gör regeringen följande sammanfattning och slutsats (s. 25).

Individuella planer ger såväl den enskilde som olika huvudmän en bättre överblick över de insatser som kan vara aktuella. Insatser kan därigenom samordnas på ett mer effektivt sätt. I syfte att öka användningen av och samverkan kring individuella planer har Socialstyrelsen informerat om resultatet av genomförda uppföljningar och analyser vid seminarier och konferenser. Socialstyrelsen har också tagit fram en informationsbroschyr och ett meddelandeblad samt i olika sammanhang informerat om hur kommuner och landsting bör arbeta vidare med individuella planer.



Regeringen anser att viktiga inslag i arbetet med att öka användningen av individuella planer är fortsatt information om planernas betydelse och förankring av arbetsprocesser på alla nivåer inom myndigheter och organisationer. Det är även viktigt att personer med funktionshinder nås av information om möjligheten att begära en individuell plan. Regeringen kommer att följa Socialstyrelsens fortsatta arbete och resultatet av detta samt vid behov ge Socialstyrelsen och länsstyrelserna ytterligare uppdrag inom området.

I kapitel 7 – Ett bättre bemötande, under rubriken 7.4 – Bättre bemötande inom sociala verksamheter, gör regeringen följande sammanfattning och slutsats (s. 78).

Antalet icke verkställda beslut och domar om insatser till personer med funktionshinder är alltjämt stort. De lagändringar som gjorts i syfte att bl.a. motverka kommunalt domstolstrots har gällt för kort tid för att några effekter skall kunna redovisas.

20 miljoner kronor har hittills avsatts ur Allmänna arvsfonden för försöksverksamhet med personligt brukarstöd i handikapporganisationernas regi.

Hantering av klagomål kommer att vara en del i det fortsatta arbetet med att förbättra servicen till medborgare. Det finns också redan många kommuner som inom ramen för sina kvalitetssystem har egna ombudsmän eller egna klagomålsfunktioner dit människor som har eller behöver vård och omsorgsinsatser från socialtjänsten kan vända sig i olika situationer. Regeringen ser positivt på denna utveckling.

Insatsen råd och stöd ses för närvarande över och funktionshindrades levnadsförhållanden kartläggs. En kartläggning genomförs även när det gäller tillgången till habilitering och rehabilitering för barn, unga och vuxna. Resultatet av det senare uppdraget kommer att ligga till grund för fortsatta överväganden och insatser från regeringen.

Regeringen ser allvarligt på att kommuner inte verkställer de gynnande beslut man fattat. Det drabbar människor i deras vardag och begränsar deras möjligheter att leva ett bra liv. Särskilt svårt påverkar det människor med omfattande funktionshinder. Det är regeringens bedömning att mycket kan göras för att leva upp till de krav som lagstiftningen ställer. Det handlar bland annat om en bättre och mer långsiktig planering. Det är också viktigt att samverka med organisationer och anhöriga för att finna bra lösningar anpassade efter den enskilda personens förutsättningar. Regeringen följer utvecklingen och effekterna av nuvarande bestämmelser om sanktionsavgifter och avser att återkomma i frågan.

Socialutskottet gjorde bl.a. följande överväganden vid sin behandling av skrivelsen (bet. 2003/04:SoU2).

Riksdagen bör avslå samtliga motioner om annan inriktning för handikappolitiken m.m. Den av riksdagen fastställda nationella handlingsplanen för handikappolitiken och de i det sammanhanget fastställda

målen bör fortsätta att gälla, anför utskottet. Planen är inriktad på generella lösningar och den allmänna tillgängligheten i samhället. Detta bör leda till ett minskat behov av särlösningar och till att fler kan delta i samhällslivet på likvärdiga villkor. [Betänkandet s. 14.]

Utskottet anser det synnerligen allvarligt att kommuner inte verkställer gynnande beslut om insatser för personer med funktionshinder. Utskottet noterar emellertid att regeringen nu beslutat tillkalla en utredare som skall analysera varför det förekommer att kommunala och landstingskommunala beslut inte verkställs och varför det förekommer beslut om avslag trots bedömt behov enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Vidare skall utredaren föreslå åtgärder som kan bidra till en förbättrad rättssäkerhet för enskilda i förhållande till de rättigheter aktuell lagstiftning ger. Utskottet välkomnar utredningen och anser att riksdagen inte bör ta något initiativ på området. [Betänkandet s. 55.]

Riksdagen biföll socialutskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2003/04:67).

### **1.3.6 Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapporter om ej verkställda beslut och domar enligt LSS och socialtjänstlagen**

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har vid tre tillfällen, på uppdrag av regeringen, följt upp och redovisat ej verkställda beslut och domar enligt LSS och socialtjänstlagen. Projekten har genomförts inom ramen för Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma program för social tillsyn. Socialstyrelsen har sammanställt resultaten av de kartläggningar som länsstyrelserna har gjort i sina respektive län. Kartläggningarna har bestått av en kvantitativ studie baserad på enkäter till samtliga kommuner i landet.

Den senaste rapporten Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003 överlämnades till regeringen i augusti 2004. I rapporten redovisas resultatet av en kartläggning av antalet beslut och domar som ej var verkställda den 31 december 2003 samt antalet avslagsbeslut trots bedömt behov under år 2003. Kartläggningen omfattar även ålägganden om särskild avgift enligt 28 a § LSS och 16 kap. 6 a § socialtjänstlagen.

Den första rapporten Icke verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL överlämnades till regeringen i april 2002. I rapporten redovisas resultatet av en kartläggning av ej verkställda beslut och

domar enligt dåvarande 6 f § socialtjänstlagen (1980:620) och 9 § LSS per den 1 januari 2001. Uppdraget omfattade inte att göra någon kartläggning av antalet avslag trots bedömt behov. Den andra rapporten Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2001 överlämnades till regeringen i mars 2003 och avsåg en motsvarande kartläggning av ej verkställda beslut per den 1 januari 2002. Denna rapport omfattade även en kartläggning av antalet avslagsbeslut trots bedömt behov enligt 6 f § socialtjänstlagen (1980:620) och 9 § LSS.

I den senaste rapporten har resultatet av kartläggningen, där så har varit möjligt, jämförts med motsvarande siffror från den föregående mätningen. I de två första rapporterna gjordes även en analys av de resultat som kartläggningarna gav. Frågor av mera analyserande karaktär ställdes också i enkätundersökningarna. Den senaste rapporten innehåller inte några motsvarande analyser. Detta omfattades heller inte av regeringens uppdrag till Socialstyrelsen och länsstyrelserna denna gång.

Resultatet av kartläggningen i den senaste rapporten presenteras i utredningens analyser av varför gynnande beslut av kommuner och landsting inte verkställs (avsnitt 8) och varför ansökningar avslås trots ett bedömt behov (avsnitt 9). Jämförelser mellan resultaten från mätningarna åren 2001 och 2003 görs också i utredningens analyser. I viss utsträckning återges också slutsatserna av de analyser som gjordes i rapporten avseende år 2001. För uppgifter om vad som framkommit av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas kartläggningar hänvisas därför till avsnitt 8 och 9.

### **1.3.7 Boverkets och Socialstyrelsens rapport Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?**

Regeringen gav den 3 april 2003 (dnr S2003/3341/ST) Socialstyrelsen och Boverket i uppdrag att i samverkan se över och analysera skäl och orsaker till att äldre och funktionshindrade i vissa fall inte erbjuds en plats inom de särskilda boendeformerna trots att de har ett konstaterat behov av sådant boende. I den utsträckning som orsakerna var att hänföra till platsbrist skulle orsakerna analyseras närmare. Aspekter som därvid borde övervägas var bl.a. betydelsen av plan- och byggprocessens utformning och regelverk, tillgången till mark och kostnader för denna, produktionskostnader och andra produktionsförutsättningar, drift- och underhållsfaktorer, betydelsen av samverkan mellan kommuner i en region och driftformens

betydelse. Där så bedömdes relevant skulle dessa och andra aspekter belysas utifrån ett regionalt och lokalt perspektiv så att skilda förutsättningar och begränsningar mellan olika landsdelar och regioner tydligt framgick. Med utgångspunkt från analysen av skäl och orsaker bakom platsbristen skulle myndigheterna redovisa åtgärder som kan bidra till att öka tillgången på särskilda boendeformer. Utgångspunkten skulle vara att föreslagna åtgärder inte skulle ge upphov till ökade kostnader för stat och kommun.

Boverket och Socialstyrelsen presenterade rapporten Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? den 28 november 2003. Underlaget till rapporten inhämtades framför allt från kommuner och länsstyrelser, dels via en enkät till samtliga kommuner, dels genom intervjuer, telefonkontakter och medverkan i konferenser. I det följande återges de huvudsakliga delarna av sammanfattningen av innehållet i rapporten.

Det konstateras (s. 7) att det i dag sker en snabb avveckling av särskilt boende för äldre, samtidigt som nyproduktionen är mycket låg, varför det totala antalet platser minskar kraftigt – med cirka 13 500 bostäder under perioden 2002 till 2005. Vidare anges bl.a. följande.

Kommunernas ofta svåra ekonomiska situation gör att man strävar efter att lösa vård- och omsorgsbehoven på ett mindre kostnadskrävande sätt än genom särskilt boende. Kommunerna menar att det i dag finns ökade möjligheter att tillgodose behoven av vård och omsorg i den egna bostaden och att särskilt boende därför främst skall erbjudas dem som har ett mycket stort vårdbehov. Samtidigt uppfattar många kommuner att behovet av särskilt boende minskar, eller i vart fall inte ökar. Detta delvis av demografiska skäl, men man hävdar också att efterfrågan från de äldre på särskilt boende minskar. Kommunerna prioriterar följaktligen satsningar som gör det möjligt att bo kvar i det egna hemmet, och de flesta bedömer att det åtminstone för närvarande inte behövs fler särskilda boenden.

Vi menar att det finns skäl att varna för en alltför snabb och i bland oplanerad avveckling av äldreboenden, som kan medföra sämre kvalitet i vården och omsorgen och otrygghet för de äldre och att ännu större krav ställs på de anhöriga.

Enligt Socialstyrelsen och Boverket finns anledning att noga följa utvecklingen av antalet ej verkställda beslut om särskilt boende framöver, liksom effekterna av att kommunerna tillämpar allt striktare krav för beslut om särskilt boende. Vidare anges att det finns en relativt stor grupp äldre för vilka alternativet med hemtjänst och hemsjukvård inte är lämpligt, t.ex. personer i behov av

tillsyn dygnet runt, och att kostnaderna för vård och omsorg i hemmet för denna grupp inte så sällan överstiger kostnaderna för motsvarande insatser i ett särskilt boende.

I rapporten konstateras (s. 7) att det även sker en viss avveckling av bostäder med särskild service för personer med funktionshinder, men att planerad utbyggnad här kommer att medföra ett nettotillskott. Vidare anges bl.a. följande.

Även för denna grupp uppfattar kommunerna en förskjutning i preferenserna mot eget boende i stället för bostad med särskild service. Kommunerna ser därför ofta inte bristen på bostäder med särskild service som det primära problemet utan i stället hur vården och omsorgen i den egna bostaden ska kunna anpassas efter den enskildes behov. Men för personer med vissa typer av funktionshinder, t.ex. utvecklingsstörning, är en bostad med särskild service vanligen den bästa lösningen och risken är stor att den planerade utbyggnadstakten är otillräcklig. Var fjärde kommun förutser en brist på denna boendeform under de närmaste två åren.

I rapporten analyseras sedan orsakerna till att utbudet av platser i särskilda boendeformer inte räcker till. Härom anges bl.a. följande (s. 8).

Att behov av särskilda boendeformer uppstår beror på att äldre människor eller yngre personer med funktionshinder av olika anledningar inte längre klarar att bo själva i en egen bostad. För äldre människor handlar det ofta om ett akut insjuknande som nödvändiggör omedelbar sjukhusvård som i sin tur leder till att man inte kan återgå till det tidigare boendet. Ett annat skäl kan vara att maken eller hustrun till en svårt demenssjuk person dör och att hemtjänsten och hemsjukvården då inte räcker till, eller att bostaden inte fungerar att leva i med nedsatt funktionsförmåga. För personer med funktionshinder är huvudanledningen att kommunen inte klarar av att möta tillsyns- och omvårdnadsbehovet i den egna bostaden, vilket ofta är en följd av de svårigheter som finns att rekrytera och behålla kompetent personal.

Brister i utvecklingen och samordningen av hemtjänsten och hemsjukvården, svårigheter att erbjuda ett adekvat boendestöd och bristande stöd till anhöriga framstår som huvudanledningar till att utbudet av särskilda boendeformer inte räcker till. Men också att det saknas alternativ i form av lämpliga bostäder i det ordinarie bostadsbeståndet – bostäder med god tillgänglighet och tillgång till service och kommunikationer.

Boverket och Socialstyrelsen har också analyserat vilka hinder som finns för en utbyggnad av särskilda boendeformer i kommunerna och därvid angett bl.a. följande (s. 8).

Bristande ekonomiska resurser håller tillbaka inrättandet av särskilda boendeformer men det är inte investeringen i byggandet av bostäderna utan kostnaderna för verksamheten, framförallt personalkostnaderna, som är mest betungande för kommunerna. Det hindrar inte att det kan vara svårt att skapa utrymme i budgeten för investeringar i nyproduktion eller ombyggnad, i synnerhet som man oftast inte kan ta ut de fulla fastighetskostnaderna via hyran.

Bristande planframförhållning och brist på mark, framförallt i centrala lägen utgör problem i vissa kommuner, men ett vanligare problem är bristande kontakter och samverkan mellan socialförvaltningen, bostadsförsörjningen och den fysiska planeringen. Ett problem i sammanhanget är att socialtjänsten inte har den kapacitet som behövs för att analysera och bedöma behovsutvecklingen på sikt.

En återhållande faktor på utbyggnaden i vissa regioner är rädslan för att platser som inrättas ska tas i anspråk av personer från andra kommuner.

Boverket och Socialstyrelsen har även dragit vissa slutsatser och angett strategier för kommunerna för att förebygga behov och efterfrågan och för att hålla ett tillräckligt utbud. I rapporten anges bl.a. följande (s. 8 f.).

Kommuner och landsting måste kompensera minskningen av särskilt boende för äldre genom samordnade satsningar på att utveckla hemtjänsten, hemsjukvården och stödet till anhöriga. När det gäller yngre personer med funktionshinder behövs ett tillräckligt och individuellt anpassat boendestöd och möjligheter till personlig assistans, samt i förekommande fall ett anpassat stöd till de anhöriga.

Socialstyrelsen har tidigare pekat på vikten av ett lagstadgat stöd för anhöriga. Inom regeringskansliet bereds för närvarande en hemställan från socialutskottet om en sådan skyldighet för kommunerna att ge anhörigstöd. Denna utredning styrker behovet av en sådan åtgärd.

Kvarboendestrategin förutsätter i många kommuner att man ökar tillgängligheten i det befintliga bostadsbeståndet och slår vakt om att all nyproduktion uppfyller tillgänglighetskraven. Nya boendeformer behöver också utvecklas, som riktar sig till äldre människor på bostadsmarknaden.

Det är angeläget att varje kommunledning ser till att samverkan mellan berörda förvaltningar fungerar och att kommunernas övergripande boendeplanering uttryckligen beaktar behoven hos de äldre och hos personer med funktionshinder. Stor vikt bör läggas vid analyser av framtida behov, och kompetens för detta måste säkras inom socialtjänsten.

För att förbättra förutsättningarna för kommunerna att i större utsträckning kunna lösa vård- och omsorgsbehoven i ordinärt boende, och tillhandahålla ett adekvat utbud av särskilda boende-

former, anges en rad förslag till statliga åtgärder. Boverket och Socialstyrelsen har föreslagit (s. 9) att:

- det utvecklas olika stöd till kompetensutveckling för personalen inom vård och omsorg i enlighet med det förslag som läggs fram under våren av tio statliga myndigheter,
- en förändring införs i LSS med innebörden att rätt till särskilt anpassat personalstöd ingår i ”egen anpassad bostad”,
- ett hissbidrag införs för att öka tillgängligheten i det befintliga bostadsbeståndet,
- en framtida investeringsstimulans för ombyggnad av flerbostadshus utanför tillväxtregionerna införs och att den även ska omfatta omvandling av vanliga hyresbostäder till särskilda boendeformer,
- en förstärkning av det statliga stödet till ombyggnad villkoras med att fastighetsägaren i rimlig utsträckning passar på att förbättra tillgängligheten,
- ett övergripande utbildningsmaterial om tillgänglighetsaspekterna i bostadsbyggandet tas fram,
- Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05) överväger en ändring av byggnadsverkslagen, i syfte att tillgänglighetsfrågorna ska komma upp tidigare i plan- och byggprocessen och att kraven ska följas upp bättre,
- de nu aktuella investeringsstöden för att bygga hyresrätter i områden med bostadsbrist även ska omfatta boendeformer som riktar sig till äldre eller personer med funktionshinder,
- Hyressättningsutredningen (Ju 2003:02) överväger åtgärder för att fastighetsägaren ska kunna få täckning för gemensamma utrymmen via hyran, samt i sin konsekvensanalys tar upp hur ett sådant förslag kan drabba ekonomiskt svaga hushåll,
- fortbildning i planering och analys med inriktning på särskilda boendeformer arrangeras för berörd personal inom socialtjänsten, och att
- regeringen tar initiativ till en fördjupad utvärdering av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, med utgångspunkt i vilken utsträckning kommunernas boendeplanering omfattar grupper med särskilda behov.

Utöver denna sammanfattning av innehållet i Boverkets och Socialstyrelsens rapport återges i avsnitten 8, 9 och 12 specifika delar av rapporten i anslutning till de analyser eller överväganden som utredningen gör i de angivna avsnitten.

### 1.3.8 Vissa avgöranden från Regeringsrätten

Regeringsrätten har slagit fast att resursbrist inte kan utgöra ett godtagbart skäl för avslag på en ansökan om en insats.

I rättsfallet RÅ 1988 ref. 40 avslogs en begäran om boende i gruppboende enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen) med motiveringen att det vid den aktuella tidpunkten inte fanns någon plats som gav vare sig det personstöd eller den avskildhet som den enskilde hade behov av. Regeringsrätten anförde i huvudsak följande.

I målet är ostridigt att NN enligt omsorgslagen är berättigad till särskild omsorg i form av boende i gruppboende. Omsorgsnämndens talan grundas enbart på det förhållandet att den för närvarande saknar fysiska förutsättningar att tillgodose NN:s behov. Nämnden har som stöd för sin talan åberopat ett uttalande av departementschefen i förarbetena till lagen (prop. 1984/85:176, s. 78) att vid besvärprövningen rimlig hänsyn måste tas till de resurser som landstingskommunen har att tillgå.

Regeringsrätten finner att NN:s rätt till särskild omsorg i form av boende i gruppboende inte påverkas av det förhållandet att landstingskommunen för närvarande inte har någon gruppboende tillgänglig. Det åligger landstingskommunen att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla den förpliktelse som sålunda åvilar kommunen gentemot NN. Vilka åtgärder som krävs härför och åtgärdernas utförande är verkställighetsfrågor som inte skall prövas i detta mål.

I rättsfallet RÅ 1993 ref. 11 ansåg Regeringsrätten att en kommunal socialbidragsnorm som ligger under Socialstyrelsens bruttonormer normalt inte kan anses tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Kommunens egna ekonomiska förhållanden har därvid inte ansetts kunna tillmätas någon betydelse i sammanhanget vid bedömningen av den enskildes rätt till bistånd.

### 1.3.9 Justitieombudsmannens beslut den 6 september 2000

Med anledning av att en kommun inte kunde bereda plats i särskilt boende för alla personer som behövde sådan hjälp, vände sig två privatpersoner till Riksdagens ombudsmän (JO) med vissa frågor angående handläggningen av ärenden om bistånd i form av särskilt boende enligt socialtjänstlagen (SoL). JO besvarade skrivelsen genom ett beslut daterat den 6 september 2000 (dnr 2577-2000). I beslutet anges bl.a. följande.



Frågan om kommunernas underlåtenhet att i vissa fall verkställa domar angående bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS har länge varit föremål för diskussion. Den 1 juli 2000 har införts bestämmelser i dessa lagar enligt vilka en länsstyrelse, som finner att en kommun inte fullgör vad som ålagts kommunen i en lagakraftvunnen dom om rätt till bistånd eller insatser får [vid vite, utredningens anm.] förelägga kommunen att avhjälpa bristen (68 a § SoL och 26 a § LSS; se prop. 1999/2000:79 och socialutskottets betänkande 1999/2000:SoU14). Det finns särskilda föreskrifter för det fall att verkställighet samtidigt har sökts enligt reglerna i utsökningsbalken men de saknar intresse i förevarande sammanhang.

Bestämmelserna om en länsstyrelses befogenhet att utfärda ett föreläggande för kommunen tar sikte endast på fall då det är en domstol som har ålagt en kommun att svara för bistånd enligt SoL eller en insats enligt LSS. Ett vitesföreläggande kan därför inte bli aktuellt om kommunen har beslutat om insatsen men den inte tillhandahålls. Man skulle därför i och för sig kunna påstå att en kommun skulle kunna undgå att drabbas av ett föreläggande om den bifaller en ansökan om t.ex. bistånd i form av särskilt boende enligt 6 f § SoL men därefter underlåter att verkställa beslutet. Det är emellertid uppenbart att en kommun inte får underlåta att verkställa sina egna beslut. Det uppstår givetvis problem när ett beslut om en insats inte kan verkställas på grund av bristande resurser, t.ex. därför att det inte finns någon ledig plats i ett äldreboende. Om den ansvariga nämnden anser att den enskilde har rätt till en viss insats men att hjälpen inte kan tillhandahållas kan det diskuteras om myndigheten skall avslå ansökan. Den frågan har tidigare behandlats av JO (se bl.a. JO:s protokoll den 22–23 februari 1994, dnr 721-1994).

I det nyss nämnda protokollet från JO anges bl.a. följande.

Regeringsrätten har i ett avgörande (RÅ 1988 ref. 40) tagit ställning till ett fall där en omsorgsnämnd hade avslagit en ansökan om gruppboende därför att sådan ”för närvarande” inte kunde tillhandahållas. Avgörandet avser tillämpningen av den numera upphävda omsorgslagen men torde i nu aktuellt avseende ha full relevans även vad gäller beslut enligt socialtjänstlagen. Regeringsrätten uttalade i det nämnda rättsfallet bl.a. följande.

I målet är ostridigt att NN enligt omsorgslagen är berättigad till särskild omsorg i form av boende i gruppboende. Omsorgsnämndens talan grundas enbart på det förhållandet att den för närvarande saknar fysiska förutsättningar att tillgodose NN:s behov. Nämnden har som stöd för sin talan åberopat ett uttalande av departementschefen i förarbetena till lagen (prop. 1984/85:176, s. 78) att vid besvärprövningen rimlig hänsyn måste tas till de resurser som landstingskommunen har att tillgå.

Regeringsrätten finner att NN:s rätt till särskild omsorg i form av boende i gruppboende inte påverkas av det förhållandet att landstingskommunen för närvarande inte har någon gruppboende tillgänglig. Det

åligger landstingskommunen att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla den förpliktelse som sålunda åvilar kommunen gentemot NN. Vilka åtgärder som krävs härför och åtgärdernas utförande är verkställighetsfrågor som inte skall prövas i detta mål.

Som framgår av det nu anförda skall domstolarnas prövning inriktas på huruvida den enskilde har rätt till det begärda biståndet. Detta är även den fråga som nämnden skall ta ställning till. Nämnden bör därvid anlägga samma synpunkter på frågan som domstolarna vid handläggningen av ett besvärsmål. Om någon ansöker om visst bistånd och enligt socialtjänstlagen bedöms ha rätt till sådant bistånd, bör ett bifallsbeslut meddelas även om de för tillfället tillgängliga resurserna inte medger detta. Frågan om själva tillhandahållandet av det bistånd som enligt kommunen skall lämnas är en verkställighetsfråga. Möjligheten att verkställa beslutet bör inte läggas till grund för nämndens prövning av rätten till bistånd. Läget är ett annat, om nämnden bedömer att någon rätt till det sökta slaget av bistånd inte föreligger därför att kommunens resurser i ett mer långsiktigt perspektiv inte medger detta. I ett sådant fall synes nämnden böra meddela ett avslagsbeslut.

Det kan i och för sig hävdas att den enskilde finner det motsägelsefullt att nämnden beviljar honom bistånd av ett visst slag men därefter förklarar att beslutet inte kan verkställas. Häremot kan dock invändas att det för den enskilde måste framstå som minst lika förvånande att han i länsrätten vinner bifall till sin framställan men att nämnden därefter inte verkställer domen. Domstols beslut har inte "större värde" än nämndens egna beslut.

I JO:s beslut den 6 september 2000 anges vidare att Socialstyrelsen, med anledning av JO:s uttalanden i protokollet, ändrade sina allmänna råd Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 1994:3, i den del de rörde tillhandahållande av gruppboendestäder m.m.

I de ursprungliga allmänna råden 1994:3 angavs bl.a. följande (s. 80).

Särskilt boende, t.ex. gruppboendestad, är en form av bistånd som skall bedömas efter det behov som föreligger vid ansökningstillfället.

Ansökan om bistånd i form av särskilt boende som inte kan verkställas inom rimlig tid, t.ex. för att plats inte finns att tillgå, bör avslås med hänvisning till bristande resurser i kommunen. Den enskilde har rätt att få ett avslagsbeslut med hänvisning om hur man överklagar. I beslutet bör dock behovet av särskilt boende dokumenteras. Det kan vara positivt för den enskilde att ha behovet dokumenterat.

I de nya råden anförde Socialstyrelsen bl.a. följande (SOSFS 1996:2).

Framställan bör bifallas om kommunen med säkerhet kan tillhandahålla den begärda insatsen inom rimlig tid. Datum för inflyttning bör anges i beslutet. Vad som kan anses vara rimlig tid får bedömas i varje

enskilt fall men bör inte överstiga tre månader. Gör kommunen den bedömningen att beslutet inte kan verkställas inom denna tid bör framställan avslås. I beslutet bör anges när sökanden har möjlighet att återkomma och få ett positivt besked. I beslutet måste anges vilka alternativa insatser som kan erbjudas i avvaktan på att bostad kan erbjudas.

Bifallsbeslut måste hållas aktuella så att den enskilde kan erbjudas bostad inom den tid som utlovats. Det kan vara lämpligt med en förteckning av dessa beslut.

I JO:s beslut den 6 september 2000 anges slutligen följande.

Tidigare hade det för den enskilde inte någon praktisk betydelse om det var nämnden eller länsrätten som hade beslutat om han hade rätt till särskilt boende. Efter lagändringarna den 1 juli 2000 i socialtjänstlagen och LSS är dock situationen en annan. JO vill därför understryka vikten av att nämnden, när den enskilde har rätt till en viss insats, klarlägger om insatsen kan tillhandahållas inom rimlig tid. Om det kan förväntas bli svårt att verkställa ett beslut om bistånd ligger det, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, nära tillhands anse att ansökan bör avslås. Därigenom bereds den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till domstol.

Socialstyrelsens allmänna råd 1994:3 (S) har numera upphävts. Vad Socialstyrelsen tidigare anfört äger likväl en allmän giltighet. Det ligger i sakens natur att man kan diskutera vad som är ”rimlig tid”. Socialstyrelsen ansåg för sin del att tre månader borde gälla som gräns. Enligt JO:s mening kan den angivelsen även i dag tjäna som riktlinje.

Att länsstyrelsens möjlighet att [vid vite, utredningens anm.]utfärda föreläggande om verkställighet har begränsats till att gälla lagakraftvunna domar borde mot bakgrund av det nyss sagda inte behöva innebära några egentliga nackdelar för den enskilde. Det finns därför inte skäl för JO att initiera någon ändring av lagstiftningen eller vidta någon annan åtgärd med anledning av Er skrivelse.

[...]

## 2 Några siffror som gäller äldre och funktionshindrade

### 2.1 Kostnader för olika verksamhetsområden inom socialtjänsten

#### Allmänt

Sedan 1991 har Socialstyrelsen årligen publicerat rapporten Jämförelsetal för socialtjänsten. Jämförelsetalen belyser omfattningen av och kostnaden för de olika verksamhetsområdena inom socialtjänsten i landets kommuner. Jämförelsetalen grundar sig huvudsakligen på de ekonomiska uppgifter från kommunernas bokslut, som samlas in av Statistiska centralbyrån till det årliga räkenskapsammandraget (RS) samt uppgifter om verksamheternas omfattning från Socialstyrelsens officiella socialtjänststatistik. (Socialstyrelsens publikation Jämförelsetal för socialtjänsten år 2003, s. 4.)

Kommunernas kostnader för socialtjänsten fortsätter att öka och uppgick till omkring 142,5 miljarder kronor för 2003. Detta är en ökning med cirka 6,4 miljarder eller 4,7 procent jämfört med året innan. Kostnaden för socialtjänstens verksamheter som andel av kommunernas totala kostnader varierar mellan 22 och 49 procent bland kommunerna. I relation till antalet invånare var kostnaden för socialtjänsten i genomsnitt lägst i förortskommuner (cirka 12 300 kr/invånare) och högst i glesbygdskommuner (cirka 21 200 kr/invånare). Vården och omsorgen om äldre och funktionshindrade är det område som i samtliga kommuner tar i anspråk den största delen av resurserna för socialtjänsten som helhet. I glesbygdskommunerna utgjorde kostnaden för denna verksamhet i genomsnitt cirka 85 procent av kostnaden för socialtjänsten totalt. I storstäderna var denna andel i genomsnitt cirka 67 procent. Äldreomsorgens kostnadsandel utgjorde 54,8 procent av kostnaden för socialtjänsten totalt i riket, medan motsvarande kostnadsandel avseende funktionshindrade utgjorde 26,6 procent. (A.a. s. 5.)

Av tabellen nedan framgår de skattade kostnaderna för de olika verksamhetsområdena inom socialtjänsten på riksnivå. Att kostnaderna är skattade beror på att flera kommuner bl.a. har haft problem med att fördela den totala kostnaden för ett verksamhetsområde på en mer detaljerad nivå. Kostnaderna i tabell 2.1 nedan har beräknats utifrån bruttokostnad minus interna intäkter och försäljningsintäkter av verksamheter till andra kommuner och landsting. I kostnaden för vård och omsorg till äldre och funktionshindrade ingår ersättningen från staten till kommunerna för LASS (6,4 miljarder kronor). Avsikten med detta kostnadsmått är att spegla resursförbrukningen oavsett vem som finansierar verksamheten. Kostnaden för färdtjänst ingår inte. (A.a. s. 6.)

Tabell 2.1. Fördelning av skattade kostnader, miljarder kr. Riket

<i>Verksamhet</i>	<i>Kostnad<sup>1</sup> 2002</i>	<i>Kostnad<sup>1</sup> 2003</i>
<b>Socialtjänsten totalt<sup>2</sup></b>	<b>136,1</b>	<b>142,5</b>
<b>Äldre och personer med funktionshinder, totalt<sup>2</sup></b>	<b>110,6</b>	<b>116,3</b>
<i>Vård och omsorg om äldre, totalt</i>	<i>76,0</i>	<i>78,2</i>
därav i ordinärt boende	22,8	24,0
i särskilt boende	51,9	52,8
öppen verksamhet	1,3	1,5
<i>Insatser till personer med funktionshinder, totalt<sup>2</sup></i>	<i>34,6</i>	<i>38,0</i>
därav i ordinärt boende (enligt SoL, HSL)	2,9	3,0
i särskilt boende (enligt SoL, HSL)	2,8	2,8
öppen verksamhet	0,7	0,7
insatser enligt LSS och LASS, totalt <sup>2</sup>	28,2	31,5
därav boende enligt LSS	11,9	13,3
personlig ass. enligt LSS, LASS <sup>2</sup>	9,8	11,0
daglig verksamhet enligt LSS	3,8	4,1
övriga insatser enligt LSS	2,7	3,1
<b>Individ- och familjeomsorg, totalt</b>	<b>25,1</b>	<b>26,1</b>
<b>Familjerätt</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>

*Källa: Jämförelsetal för socialtjänsten 2003 (s. 7).*

<sup>1</sup> Kostnad = bruttokostnad – (interna intäkter + försäljningsintäkter av verksamhet till andra kommuner och landsting).

<sup>2</sup> Inklusive kommunernas ersättning från försäkringskassan för LASS som 2002 uppgick till 5,7 mdkr och 2003 till 6,4 mdkr.

Under år 2003 uppgick kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre och personer med funktionshinder till cirka 105 miljarder kronor. Denna kostnad är beräknad utifrån bruttokostnad minus interna intäkter och försäljningsintäkter av verksamheter till andra kommuner och landsting, kommunernas ersättning från staten för LASS samt hyresintäkter. Genom att exkludera statens ersättning för LASS erhålls ett kostnadsmått som speglar kommunernas kostnader för de verksamheter som de har ett betalningsansvar för. Hyresintäkterna är frändragna för att öka jämförbarheten mellan kommunerna, eftersom dessa redovisas på olika sätt beroende på vem som äger fastigheten – kommunen eller en extern hyresvärd. (A.a. s. 8.)

Kostnaden för öppna verksamheter till både äldre och funktionshindrade var 2003 cirka 2 miljarder kronor. Med öppna verksamheter menas generellt riktade verksamheter där ett deltagande inte kräver individuell behovsprövning och biståndsbeslut. Öppna verksamheter kan t.ex. vara mat- och kaffeservering, hår- och fotvård, sysselsättnings- och studieverksamhet. (A.a. s. 8.)

År 1996 var vård och omsorg om äldre och funktionshindrade det område inom socialtjänsten som hade den högsta kostnaden, cirka 77 miljarder kronor. Verksamhetsindelningen i det kommunala räkenskapsammandraget begränsade 1996 avsevärt möjligheterna att särredovisa kostnaderna för de olika delverksamheterna i kommunernas vård och omsorg om äldre och funktionshindrade. (Socialstyrelsens publikation Jämförelsetal för socialtjänsten 1996, s. 7, 17 och 40.)

### **Kostnaden för äldre**

Kommunernas kostnad för samtliga insatser enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen till äldre i ordinärt och särskilt boende uppgick till cirka 75 miljarder kronor under 2003. Denna kostnad är beräknad utifrån bruttokostnad minus interna intäkter, försäljningsintäkter från andra kommuner och landsting samt hyresintäkter. Ungefär 66 procent av den totala kostnaden avsåg vård och omsorg i särskilda boendeformer, cirka 32 procent insatser till äldre som bodde i ordinärt boende och nära 2 procent av den totala kostnaden avsåg kostnader för öppna verksamheter. (Jämförelsetal för socialtjänsten år 2003, s. 8.)

Kostnaden för vård och omsorg om äldre räknat per invånare 65 år och äldre varierade relativt mycket mellan enskilda kommuner och de olika kommungrupperna. Medianen för riket var cirka 48 800 kr. Av kommungrupperna hade glesbygdskommunerna den högsta genomsnittliga kostnaden per invånare 65 år och äldre (59 300 kr), medan den genomsnittliga kostnaden i medelstora städer var cirka 47 600 kr. (A.a. s. 8.)

Den genomsnittliga kostnaden per person i särskilt boende uppgick år 2003 till cirka 459 000 kr. Bland kommungrupperna varierade denna kostnad mellan som lägst 446 000 kr i övriga större städer till som mest 472 000 kr i glesbygdskommuner. För vården och omsorgen till äldre i ordinärt boende var den genomsnittliga kostnaden i riket räknat per person med hemtjänst cirka 211 000 kr. Denna kostnad varierade mellan kommungrupperna från cirka 155 000 kr (storstäder) till som mest 232 000 kr (övriga mindre kommuner). I kostnaden ingår förutom kostnad för hemtjänst även kostnader för övriga insatser till äldre som bodde i ordinärt boende, t.ex. korttidsvård och behovsprövad dagverksamhet. (A.a. s. 10.)

### Kostnaden för personer med funktionshinder

Kommunernas kostnader för insatser enligt LSS och LASS samt insatser i ordinärt och särskilt boende enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen till personer med funktionshinder har beräknats till sammanlagt cirka 31 miljarder kronor för år 2003. Denna kostnad avser bruttokostnad minus interna intäkter, försäljningsintäkter från andra kommuner och landsting, ersättning från försäkringskassan för LASS (6,4 miljarder kronor) samt hyresintäkter. Huvuddelen av denna kostnad, drygt 80 procent, var kostnad för insatser enligt LSS och LASS, som alltså uppgick till cirka 25 miljarder kronor. (Jämförelsetal för socialtjänsten år 2003, s. 10.)

Preliminära beräkningar av genomsnittskostnaden för olika LSS-insatser år 2003 har gjorts av Statistiska centralbyrån<sup>3</sup>. Genomsnittskostnaderna, som är beräknade utifrån kommunernas räkenskapsammandrag (RS) för år 2003, kommer enligt uppgift att fastställas slutligt i maj 2005.

---

<sup>3</sup> Uppgifterna har erhållits från Finansdepartementet.

Tabell 2.2. Preliminär genomsnittskostnad för olika LSS-insatser år 2003

<i>Insatsgrupp/insats</i>	<i>Preliminär beräkning av genomsnittskostnad i kr/person (RS 2003)</i>
<i>Boende med särskild service</i>	
vuxna	603 173
barn	844 442
barn i familjehem	180 952
<i>Daglig verksamhet</i>	165 402
<i>Övriga insatser</i>	
korttidsvistelse	164 666
korttidstillsyn	164 666
avlösarservice	41 167
ledsagarservice	20 583
kontaktperson	20 583
<i>Personlig assistans</i>	435 276

Genomsnittskostnaden för olika LSS-insatser år 2002 framgår av tabell 2.3 nedan<sup>4</sup>.

Tabell 2.3. Genomsnittskostnaden för olika LSS-insatser år 2002

<i>Insatsgrupp/insats</i>	<i>Genomsnittskostnad i kr/person (RS 2002)</i>
<i>Boende</i>	
vuxna	581 166
barn	813 632
barn i familjehem	174 350
<i>Daglig verksamhet</i>	162 827
<i>Övriga insatser</i>	
korttidsvistelse	149 031
korttidshem	149 031
avlösarservice	37 258
ledsagarservice	18 629
kontaktperson	18 629
<i>Personlig assistans</i>	379 109

<sup>4</sup> Uppgifterna har erhållits från Finansdepartementet.



## 2.2 Statistik över vård och omsorg till äldre

Statistiken över vård och omsorg till äldre (dvs. personer som är 65 år och äldre) har under årens lopp genomgått en rad förändringar. Det genomfördes fr.o.m. verksamhetsåret 1998 bl.a. förändringar för att uppnå en bättre samordning med den officiella ekonomiska statistiken. Till de förändringar som påverkar jämförelser över tiden hör också organisatoriska förändringar i kommunerna. Vid jämförelser mellan åren är det därför nödvändigt att beakta olika mått, definitioner, mättidpunkter samt att organisatoriska förändringar i kommunerna kan ha påverkat resultatet i olika grad beroende på variabel. (Socialstyrelsens publikation Statistik socialtjänst 2004:3; Äldre – vård och omsorg år 2003, s. 11.)

I tidigare års statistik över antal boende i särskilda boendeformer medräknades förutom permanent boende även personer som tillfälligt upptog en växelvårds- eller avlösningssplats (korttidsvård/korttidsboende). Dessa uppgifter avsåg förhållandena den 31 december. Permanent boende i särskilda boendeformer särskiljs fr.o.m. 1998 från korttidsvård/korttidsboende. År 1998 och 1999 avsåg uppgifterna om permanent boende i särskilda boendeformer förhållandena den 1 november. Uppgifterna om korttidsvården/-boendet avsåg dock hela verksamhetsåret 1998, men ändrades 1999 till den 1 november. Därmed blev det åter möjligt att inkludera korttidsvården/-boendet i redovisningen av personer i särskilda boendeformer. – Mättdagen ändrades fr.o.m. år 2000 till den 1 oktober för både permanent- och korttidsboende, bl.a. för att få en bättre samordning med Statistiska centralbyråns uppgiftsinsamling till kommunernas räkenskapssammandrag. (A.a. s. 11.)

Cirka 110 900 äldre bodde permanent i särskilda boendeformer den 1 oktober 2003 (a.a. s. 4). Den 1 oktober 2002 bodde drygt 115 800 äldre stadigvarande i särskilt boende (Socialstyrelsens publikation Jämförelsetal för socialtjänsten år 2002, s. 8), medan det den 1 oktober 2000 bodde cirka 118 300 äldre permanent i särskilda boendeformer (Statistik socialtjänst 2004:3; Äldre – vård och omsorg år 2003, s. 4 och 11).

Beträffande de uppgifter om antal permanent boende i särskilda boendeformer respektive antal personer med korttidsvård, som redovisats i Statistik socialtjänst 2004:3; Äldre – vård och omsorg år 2003, finns det enligt publikationen en viss risk för att personer har dubbelräknats. Vidare är det enligt publikationen tänkbart att

enstaka kommuner betraktar servicehus som ordinärt boende istället för en särskild boendeform och därför redovisar personer i fel boendeform. (A.a. s. 9.)

Utredningen har trots försök inte lyckats få fram uppgifter om det totala antalet beslut enligt socialtjänstlagen rörande äldre, som fattades år 2003, samt beslutens fördelning på olika typer av bistånd.

## 2.3 Statistik avseende vissa funktionshindrade

Under hösten 2003 insamlades, på uppdrag av regeringen, uppgifter på *individnivå* om personer med verkställda beslut om insatser enligt LSS. Bakgrunden till uppdraget var att regeringen på våren 2003 hade fattat beslut om en lagrådsremiss om utjämning mellan kommunerna av vissa kostnader för insatser enligt LSS. Enligt lagrådsremissen föreslogs att reglerna för utjämningsystemet skulle träda ikraft den 1 mars 2004 och att verksamhetsstatistik avseende verksamhetsåret 2003 skulle ligga till grund för beräkningarna av bidragen inför bidrags-/avgiftsåret 2005. (Socialstyrelsens publikation Statistik socialtjänst 2004:2, Funktionshindrade personer – insatser enligt LSS år 2003, s. 6.)

Den individbaserade statistiken är en totalundersökning. Den grundar sig på uppgifter som kommunerna rapporterade om varje enskild person som hade ett eller flera verkställda beslut om insatser enligt LSS den 1 oktober 2003. Endast uppgifter om insatser som kommunerna var kostnadsansvariga för begärdes. Insamlingen av uppgifter inkluderade inte LSS-insatsen råd och stöd. (A.a. s. 6.)

En annan insamling är en undersökning som gäller personer med beslut om insatsen råd och stöd enligt LSS den 1 november 2003. Här insamlades uppgifter på *mängdnivå* om antal personer med beslut om insatser i olika åldersklasser och personkretsar. (A.a. s. 6.) Beträffande definition av begreppet personkrets hänvisar utredningen till avsnitt 4.2.1.

Det totala antalet personer med beslut om insats enligt LSS går inte att redovisa eftersom insatsen råd och stöd insamlats på mängdnivå och kunskap saknas om vilka av dessa som även har andra LSS-insatser. Av statistiken framgår dock det totala antalet beviljade insatser enligt LSS. (A.a. s. 6.)

Kommunerna har redovisat att cirka 51 500 personer den 1 oktober 2003 hade en eller flera insatser enligt LSS exklusive insatsen

råd och stöd. Landstingen och de kommuner som ansvarar för råd och stöd har uppgett att cirka 11 700 personer hade beviljats råd och stöd enligt LSS den 1 november 2003. – I rapporten Socialstyrelsen följer upp och utvärderar (1997:3) Handikappreformen – Slutrapport, framkom att mellan 25 och 30 procent av de personer som hade råd och stöd enligt LSS enbart hade denna insats. Med utgångspunkt från dessa siffror har det totala antalet personer med insatser enligt LSS uppskattats till mellan 53 000 och 55 000 personer. Det motsvarar närmare 0,6 procent av landets befolkning. (Statistik socialtjänst 2004:2, Funktionshindrade personer – insatser enligt LSS år 2003, s. 15.)

Som framgår av tabell 2.4 nedan har antalet personer med insatser enligt LSS, exklusive råd och stöd, ökat med 17 procent från år 1999. Motsvarande ökning det senaste året är 6 procent eller 2 800 personer.

Tabell 2.4. Antal personer med insats enligt LSS 1999–2003 fördelade efter personkrets. Exklusive insatsen råd och stöd

Personkrets	Antal personer med insats enligt LSS				
	Mättdag				
	1 juni 1999	1 juni 2000	1 sept 2001	1 sept 2002	1 okt 2003
Personkrets 1	34 500	35 700	37 100	38 500	40 900
Personkrets 2	1 000	1 100	1 200	1 300	1 400
Personkrets 3	8 600	8 700	8 700	8 900	9 200
Totalt antal personer	44 000	45 500	47 100	48 700	51 500

Källa: Statistik socialtjänst 2004:2, Funktionshindrade personer – insatser enligt LSS år 2003 (s. 15).

Den insats som ökat mest procentuellt jämfört med föregående års mätning är korttidstillsyn.

Tabell 2.5. Antal personer med olika insatser enligt LSS 1999–2003. Exklusive insatsen råd och stöd

Insats	Antal insatser samt antal personer med insats enligt LSS				
	Mättdag				
	1 juni 1999	1 juni 2000	1 sept 2001	1 sept 2002	1 okt 2003
2. Personlig assistans	4 500	4 200	4 300	4 300	4 600
3. Ledsagarservice	7 400	7 800	8 100	8 500	9 200
4. Kontaktperson	13 400	13 600	14 000	14 500	15 200
5. Avlösarservice	3 600	3 600	3 600	3 500	3 600
6. Korttidsvistelse	9 400	9 800	9 600	10 000	10 400
7. Korttidstillsyn	2 800	3 000	3 100	3 400	4 000
8. Boende, barn	1 200	1 100	1 100	1 200	1 300
9. Boende, vuxna	16 500	16 900	17 500	18 000	19 000
10. Daglig verksamhet	19 800	20 500	21 100	21 700	23 200

Källa: Statistik socialtjänst 2004:2, Funktionshindrade personer – insatser enligt LSS år 2003 (s. 16).

Sammanlagt uppgick antalet LSS-insatser som redovisats till cirka 102 000. Cirka 87 100 insatser gällde personer som tillhörde personkrets 1 (85 procent), cirka 2 500 gällde personer som tillhörde personkrets 2 (3 procent) och cirka 12 400 insatser eller 12 procent gällde personer som tillhörde personkrets 3. Personkrets 1 var den till antalet största personkretsen. Daglig verksamhet utgjorde 25 procent av samtliga insatser till denna personkrets. Andra vanliga särskilda insatser till personer som tillhörde personkrets 1 var bostad med särskild service för vuxna och kontaktperson. Den vanligast förekommande insatsen enligt LSS för personer som tillhörde personkrets 2 var daglig verksamhet. För personer som tillhörde personkrets 3 var däremot ledsagarservice den vanligaste insatsen. Den utgjorde cirka 26 procent av samtliga insatser till personer i personkrets 3. En annan vanlig insats till denna personkrets var personlig assistans. (Statistik socialtjänst 2004:2, Funktionshindrade personer – insatser enligt LSS år 2003, s. 17.)

Runt 28 procent av alla insatser enligt LSS gavs till barn och ungdomar som var 22 år eller yngre, 66 procent gällde personer som var i åldrarna 23–64 år samt cirka 6 procent av insatserna gavs till personer som var 65 år eller äldre (a.a. s. 21).

Utredningen har trots försök inte lyckats få fram uppgifter om det totala antalet beslut enligt LSS, som fattades år 2003, samt beslutens fördelning på olika typer av insatser.

## 2.4 Något om det kommunala utjämningsystemet avseende LSS-kostnader

Den 1 mars 2004 trädde två lagar i kraft; dels lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, dels lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Genom dessa lagar infördes en nationell utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS.

I förarbetena till lagstiftningen (prop. 2002/03:151 Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade) anförde regeringen bl.a. följande under huvudrubriken Bakgrund (s. 13 f.).

I och med införandet av LSS överfördes huvudmannaskapet för omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda från landstingen till kommunerna. Omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda omfattade insatser för personer i personkretsarna 1 och 2 enligt LSS. Personer med fysiska och psykiska funktionshinder, personkrets 3 i LSS, omfattades av socialtjänstlagen och fick biståndsinsatser för det stöd och den service de hade behov av.

Huvudmannaskapsförändringen för omsorgsverksamheten genomfördes successivt under perioden 1991–1996. I de flesta länen skedde överföringen vid årsskiftet 1994/1995 eller 1995/1996.

Den ekonomiska regleringen skedde genom att landstinget sänkte skattesatsen och kommunerna höjde skattesatsen i motsvarande mån.

I samtliga län, utom Gotland, har kommunerna funnit det önskvärt att försöka utjämna kostnadsskillnaderna mellan sig för den övertagna omsorgsverksamheten.<sup>5</sup> Detta har gjorts genom länsvisa överenskommelser, s.k. mellankommunala utjämningsystem.

Enligt 17 § LSS får kommuner i ett län lämna ekonomiskt bidrag till varandra om så behövs för att utjämna kostnaderna dem emellan. I lagens förarbeten sägs att utjämningen skall ske övergångsvis. Utjämningen får endast avse kostnader som fanns vid huvudmannaskiftet, vilket alltså innebär kostnader för personer som tillhörde personkretsarna 1 och 2 (prop. 1992/93:159).

Den länsvisa kostnadsutjämningen har lösts särskilt i varje län för sig, vilket resulterat i att det finns flera olika typer av modeller för utjämning mellan kommuner med olika varaktighetstider. I några län kunde kommunerna inte komma överens om hur utjämningen skulle ske. Regeringen utsåg därför en förhandlingsdelegation i dessa län som bistod kommunerna i förhandlingarna.

Utjämningsystem mellan kommuner kräver lagstöd. Sådant stöd finns endast för den tidigare omsorgsverksamheten (17 § LSS) och

---

<sup>5</sup> Enbart en kommun ingår i Gotlands län, utredningens anm.

enligt 16 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

I många länsvisa utjämningsystem finns det klausuler som innebär att den länsvisa utjämnningen skall upphöra eller omförhandlas i det fall ett nationellt utjämningsystem införs.

Under 2001–2003 har två statsbidrag utgått till kommuner som kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt LSS (prop. 1999/2000:115). Statsbidragen har varit en form av högkostnadsskydd till vissa kommuner. Det ena statsbidraget om 350 miljoner kronor per år skall kompensera kommuner med höga redovisade kostnader efter justering för skillnader i skatteväxlingar och mellankommunal utjämning. Det andra statsbidraget på 100 miljoner kronor per år administreras av Socialstyrelsen och lämnas, efter ansökan, till kommuner som har särskilt höga kostnader på individnivå. Dessa bidrag infördes i avvaktan på att ett nationellt system för utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS skall införas.

---

Verksamheten enligt LSS finansieras av såväl kommunerna som staten. Staten finansierar cirka 77 procent av assistansersättningen. Kommunerna finansierar övrig verksamhet enligt LSS, förutom insatsen råd och stöd som i de flesta län finansieras av landstinget, och resterande 23 procent av assistansersättningen.

Under huvudrubriken Bakgrund i propositionen (s. 16) anförde regeringen även bl.a. följande.

Det finns sedan den 1 januari 1996 ett statsbidrags- och utjämningsystem som består av ett generellt statsbidrag, en inkomstutjämning mellan kommunerna respektive landstingen, en kostnadsutjämning mellan kommunerna respektive landstingen samt införanderegler. Verksamhet för personer med funktionshinder omfattas dock inte av nämnda system.

Inkomstutjämningen och kostnadsutjämningen bygger på att de kommuner och landsting som har en högre skattekraft eller mer gynnsam struktur än genomsnittet betalar en utjämningsavgift till staten. De som har en lägre skattekraft eller mindre gynnsam struktur än genomsnittet får ett utjämningsbidrag från staten.

De sammanlagda bidragen och avgifterna för kommunerna respektive landstingen uppgår till lika stora belopp vilket innebär att utjämningsystemet är statsfinansiellt neutralt.

Kostnadsutjämningen skall utjämna för strukturella kostnadsskillnader, dvs. skillnader i behov av kommunal service och olika förutsättningar att producera denna service, men däremot inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning eller effektivitet. Kostnadsutjämningen skall baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

---

Anledningen till att verksamhet för personer med funktionshinder inte omfattas av nuvarande system är främst att det varit svårt att finna mätbara opåverkbara strukturella faktorer som grund för utjämnningen.

Under huvudrubriken Kostnadsutjämnning för verksamhet enligt LSS föreslog regeringen i propositionen (s. 17) att ett nationellt system för utjämnning av kostnader för verksamhet enligt LSS skall införas. Regeringen föreslog vidare (s. 21) att all verksamhet enligt LSS, med undantag av insatsen råd och stöd, som en kommun har kostnader för samt den ersättning kommunen betalar till försäkringskassan enligt 20 § LASS, skall omfattas av kostnadsutjämnning. Man anförde bl.a. följande (s. 18).

När LSS infördes var uppfattningen att de kostnadsskillnader som fanns mellan olika kommuner på sikt skulle jämnas ut. Utvecklingen har dock varit den motsatta. Kostnadsskillnaderna är nu så stora att regeringen bedömer att en utjämnning av dessa skillnader är nödvändig för att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS. Även förekomsten av de länsvisa utjämnningssystemen understryker behovet av en nationell kostnadsutjämnning.

- - -

Den kommunala självstyrelsen har stärkts i och med att staten övergått till att kompensera kommunerna med generella statsbidrag i stället för specialdestinerade statsbidrag. Regeringen anser att denna ordning i huvudsak bör ligga fast. Vidare måste strävan vara att konstruera ett system som är långsiktigt hållbart.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att ett nationellt system för utjämnning av kostnader för verksamhet enligt LSS införs och att kostnadsutjämnningen tills vidare skall ske i ett separat system. Skälet för det sistnämnda är främst att underlaget för beräkningen av standardkostnaden skiljer sig från underlaget i det ordinarie kostnadsutjämnningssystemet. I det ordinarie utjämnningssystemet utgörs underlaget av faktorer som anses uppfylla kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen. Underlaget för ett system för kostnadsutjämnning för LSS-kostnader utgörs däremot av beslut om insatser som kommunerna fattat [...]. Även om faktorerna kan anses vara påverkbara saknas det bättre alternativ för närvarande. Enligt regeringens mening är den valda modellen acceptabel för att genomföra en nödvändig utjämnning. Det är emellertid viktigt att modellen kontinuerligt ses över.

Beträffande de länsvisa mellankommunala utjämnningssystemen för LSS-kostnader förutsatte regeringen i propositionen (s. 33) att avtalen om dessa skulle komma att upphöra i samband med införandet av ett nationellt utjämnningssystem. Man bedömde att

bestämmelsen i 17 § LSS, som möjliggör för kommunerna i ett län att lämna ekonomiska bidrag till varandra för att utjämna kostnader dem emellan, dock inte bör upphävas. Beträffande ekonomiska konsekvenser anförde regeringen (s. 34) att förslaget innebär att statens utgifter kommer att öka eftersom bidragen till kommunerna kommer att belasta statsbudgeten, men att utgifterna dock kommer att kompenseras av lika stora inkomster. Man framhöll att den sammanlagda effekten därmed blir statsfinansiellt neutral.

## 2.5 Sammanfattning

Kommunernas kostnader för socialtjänsten fortsätter att öka och uppgick till omkring 142,5 miljarder kronor år 2003. Detta är en ökning med cirka 6,4 miljarder kronor eller 4,7 procent jämfört med året innan. Kostnaden för socialtjänstens verksamheter som andel av kommunernas totala kostnader varierar mellan 22 och 49 procent bland kommunerna. Vården och omsorgen om äldre och funktionshindrade är det område i samtliga kommuner som tar i anspråk den största delen av resurserna för socialtjänsten som helhet. År 2003 utgjorde äldreomsorgens kostnadsandel 54,8 procent av kostnaden för socialtjänsten totalt i riket, medan motsvarande kostnadsandel avseende funktionshindrade utgjorde 26,6 procent.

Under år 2003 uppgick kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre och funktionshindrade till cirka 105 miljarder kronor. Denna kostnad är beräknad utifrån bruttokostnad minus interna intäkter och försäljningsintäkter av verksamheter till andra kommuner och landsting, kommunernas ersättning från staten för LASS samt hyresintäkter. Genom att exkludera statens ersättning för LASS (6,4 miljarder kronor år 2003) erhålls ett kostnadsmått som speglar kommunernas kostnader för de verksamheter som de har ett betalningsansvar för. Hyresintäkterna är frändragna för att öka jämförbarheten mellan kommunerna, eftersom dessa redovisas på olika sätt beroende på vem som äger fastigheten – kommunen eller en extern hyresvärd.

Kommunernas kostnad för samtliga insatser enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen till äldre i ordinärt och särskilt boende uppgick till cirka 75 miljarder kronor under år 2003. Ungefär 66 procent av den totala kostnaden avsåg vård och omsorg i särskilda boendeformer, cirka 32 procent insatser till äldre som



bodde i ordinärt boende och nära 2 procent av den totala kostnaden avsåg kostnader för öppna verksamheter.

Kommunernas kostnader för insatser enligt LSS och LASS samt insatser i ordinärt och särskilt boende enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen till funktionshindrade för samma år har beräknats till sammanlagt cirka 31 miljarder kr. Drygt 80 procent av denna kostnad utgjorde kostnad för insatser enligt LSS och LASS.

Den 1 oktober 2003 bodde cirka 110 900 äldre permanent i särskilda boendeformer. Det totala antalet personer med insatser enligt LSS år 2003 har uppskattats till mellan 53 000 och 55 000 personer.

Den 1 mars 2004 trädde ett nationellt utjämningsystem avseende kostnader för verksamhet enligt LSS ikraft. All verksamhet enligt LSS, med undantag av insatsen råd och stöd, som en kommun har kostnader för samt den ersättning kommunen betalar till försäkringskassan enligt 20 § LASS, omfattas av kostnadsutjämning. Anledningen till att regeringen föreslog riksdagen att ett utjämningsystem skulle införas var att regeringen ansåg att kostnadsskillnaderna mellan olika kommuner var så stora att man bedömde att en utjämning av skillnaderna var nödvändig för att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS. Utjämningsystemet är statsfinansiellt neutralt.

### 3 Utredningens enkätundersökning

Utredningen har genomfört en enkätundersökning som har omfattat dels en enkät om kommuners och landstings handläggning av ärenden enligt LSS, dels en enkät om kommuners handläggning av vissa ärenden enligt socialtjänstlagen, närmare bestämt ärenden om särskilt boende för äldre. Båda enkäterna skickades till 24 kommuner (Alingsås, Alvesta, Askersund, Bjurholm, Borlänge, Borås, Botkyrka, Degerfors, Färgelanda, Haparanda, Härryda, Jönköping, Knivsta, Kramfors, Krokom, Ljusdal, Norrtälje, Olofström, Piteå, Sandviken, Staffanstorps, Sundsvall, Tierp och Ånge). Enkäten om handläggning av ärenden enligt LSS skickades även till tre landsting (Dalarnas läns landsting, Kronobergs läns landsting och Västra Götalands läns landsting), eftersom landstinget svarar för insatsen rådgivning och annat personligt stöd enligt 9 § 1 LSS. Urvalet av kommuner baseras på ett representativt urval som Svenska Kommunförbundet har gjort för utredningens räkning med utgångspunkt i kriterierna förortskommuner, större städer, medelstora städer, industrikommuner, landsbygdskommuner, glesbygdskommuner, övriga större kommuner och övriga mindre kommuner. Svar på enkäterna har inkommit från samtliga adressater utom från Haparanda och Knivsta kommuner, som inte har besvarat någon av enkäterna. Missivet till enkätundersökningen finns i *bilaga 3*. Sammanställningar av svaren på enkäterna finns i *bilagorna 4* och *5*. I sammanställningarna återges även frågorna som ställdes i enkäterna.

## 4 Gällande rätt

### 4.1 Något om socialtjänstlagen

#### 4.1.1 Allmänt

Den nu gällande socialtjänstlagen (2001:453) trädde i kraft den 1 januari 2002. Den ersatte socialtjänstlagen (1980:620). När det i detta avsnitt hänvisas till socialtjänstlagen avses den nu gällande lagen, om inte annat anges eller framgår av sammanhanget.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område (2 kap. 1 § socialtjänstlagen). Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. (2 kap. 2 § socialtjänstlagen.)

Till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (3 kap. 1 § socialtjänstlagen). Socialnämnden bör genom hemtjänst, dagverksamheter eller annan liknande social tjänst underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra (3 kap. 6 § socialtjänstlagen).

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. (4 kap. 1 § socialtjänstlagen.)

Begreppet ”livsföring i övrigt” har funnits med allt sedan 1980 års socialtjänstlag trädde i kraft. En begränsning av begreppet skedde den 1 januari 1998, när detta kom att avse endast hjälp i hemmet och särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade (6 f § i

1980 års socialtjänstlag). Sedan den nya socialtjänstlagens tillkomst avses dock med begreppet (prop. 2000/01:80 s. 92) alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara fråga om bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, vinterkläder, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade m.m. Det har enligt förarbetena inte ansetts möjligt att lämna en uttömmande uppräkningslista av vilka insatser eller behov som skall anses ingå, utan en individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Som framgått ovan skall den enskilde enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen under vissa förutsättningar tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom bistånd av socialnämnden. Regeringen anförde i förarbetena (prop. 2000/01:80 s. 91) att det är viktigt att markera att socialtjänstlagens grundläggande syfte är att garantera att medborgarna får sina behov av bistånd tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför enligt regeringen vara sådana att detta uppfylls. Regeringen framhöll att begreppet skälig levnadsnivå i detta hänseende blir ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Man anförde vidare bl.a. följande.

Många gånger har begreppet [...] vållat problem eftersom det har givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.

I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet skall utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå. Oftast innebär det att det råder samstämmighet mellan den enskilde och tjänstemannen om lämplig insats. I de fall det inte är möjligt måste tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå ske mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens grundläggande syfte dvs. en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden. Detta utesluter emellertid inte att kommunen när likvärdiga insatser finns att tillgå, ges möjlighet att välja det billigaste alternativet.

#### 4.1.2 Särskilda bestämmelser för äldre människor

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra (5 kap. 4 § socialtjänstlagen). Socialnämnden skall även verka för att äldre människor får goda bostäder och skall ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service (5 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen). Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd (andra stycket samma lagrum).

Huvudinriktningen när det gäller omsorger om äldre och personer med olika slags funktionshinder är att förstärka möjligheterna till eget boende. Detta bör enligt regeringen (prop. 1996/97:124, s. 89) vara utgångspunkten även i de fall den enskilde har omfattande behov av tillsyn, omvårdnad och vård. När behovet av tillsyn eller kraven på trygghet och säkerhet inte längre kan tillgodoses i det egna hemmet bör det enligt regeringen finnas möjligheter att flytta till en särskild boendeform.

Regeringen anförde (prop., s. 89) vidare bl.a. följande.

Det förekommer många olika benämningar på de olika slag av kollektivt boende som ingår i samlingsbegreppet särskilt boende. Traditionella benämningar som ålderdomshem, servicebostäder, gruppboende och sjukhem har en historisk bakgrund och kommer att förlora betydelse allteftersom nya boendeformer och benämningar växer fram. När man inte längre kan bo kvar i det egna hemmet måste, enligt regeringens mening, det särskilda boendet – oavsett vad det kallas – kunna erbjuda en god vård som beaktar den enskildes behov av självbestämmande, integritet, trygghet och livskvalitet.

Socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område. Kommunen skall planera sina insatser för äldre. I planeringen skall kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer. (5 kap. 6 § socialtjänstlagen.)

### 4.1.3 Särskilda bestämmelser för människor med funktionshinder

Socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra (5 kap. 7 § första stycket socialtjänstlagen). Vidare skall socialnämnden medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskild stöd (andra stycket). Kommunen skall också inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av sådana svårigheter som avses i första stycket behöver ett sådant boende (tredje stycket samma lagrum).

På motsvarande sätt som gäller för äldre människor skall socialnämnden göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Kommunen skall planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. I planeringen skall kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer. (5 kap. 8 § socialtjänstlagen.)

### 4.1.4 Tillsynen enligt socialtjänstlagen

Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i landet. Styrelsen skall följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för tillämpningen av socialtjänstlagen utfärdar Socialstyrelsen allmänna råd. (13 kap. 1 § socialtjänstlagen.)

Länsstyrelsen har tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för. En närmare redogörelse för länsstyrelsens tillsyn enligt socialtjänstlagen finns i avsnitt 4.7.4. Utredningen hänvisar till detta avsnitt.

### 4.1.5 Överklagande av beslut

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden bl.a. har meddelat beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Beslut om sådant bistånd gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

(16 kap. 3 § socialtjänstlagen.) Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av beslut enligt socialtjänstlagen (16 kap. 5 § lagen).

#### 4.1.6 Särskild avgift

Den 1 juli 2000 infördes bestämmelser i den då gällande socialtjänstlagen, som hade till syfte att motverka kommunalt domstolstrots, dvs. fall då verkställigheten av en för den enskilde gynnande dom dröjt eller helt uteblivit. Länsstyrelserna gavs möjlighet att ingripa med vitesföreläggande mot domstolstrots som gällde bistånd enligt socialtjänstlagen. Nya bestämmelser om åtgärder mot kommunalt domstolstrots trädde i kraft den 1 juli 2002. De innebär följande.

En kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften tillfaller staten. (16 kap. 6 a § socialtjänstlagen.) Den särskilda avgiften fastställs till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs skall det särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall skall inte någon avgift tas ut. (16 kap. 6 b § socialtjänstlagen.)

Frågor om särskild avgift prövas efter ansökan av länsstyrelsen av den länsrätt inom vars domkrets kommunen är belägen (16 kap. 6 c § socialtjänstlagen).

Om en kommun efter att ha ålagts att betala särskild avgift fortfarande underlåter att tillhandahålla biståndet får ny särskild avgift dömas ut. Särskild avgift får dömas ut bara om ansökan enligt 6 c § delgetts kommunen inom två år från det att domen om biståndet vunnit laga kraft. (16 kap. 6 d § socialtjänstlagen.)

## 4.2 Något om LSS

### 4.2.1 Allmänt

LSS trädde i kraft den 1 januari 1994. Den innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer som omfattas av den s.k. personkretsen. Dessa är personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service (1 § LSS).

LSS innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag (4 § LSS).

Verksamhet enligt LSS skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges ovan. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. (5 § LSS.)

Personer som anges i 1 § LSS har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Personer som anges i 1 § 1 och 2 LSS har, under samma förutsättningar, även rätt till insatser enligt 9 § 10. (7 § första stycket LSS.) Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv. (7 § andra stycket LSS.)

Insatser enligt LSS skall ges den enskilde endast om han begär det. Om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom. (8 § LSS.)



#### 4.2.2 Insatser enligt LSS

Insatserna för särskilt stöd och service är

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidsstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig (9 § LSS).

I insatserna enligt 9 § 5–8 och 10 samt i insatsen bostad med särskild service för vuxna ingår också omvårdnad. I insatserna bostad med särskild service för barn och ungdomar samt bostad med särskild service för vuxna ingår också fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter (9 c § LSS).

I samband med att en insats enligt LSS beviljas kan den enskilde begära att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med honom. I planen skall även redovisas åtgärder som vidtas av andra än kommunen eller landstinget. Planen skall fortlöpande och minst en gång om året omprövas. Landstinget och kommunen skall underrätta varandra om upprättade planer. (10 § LSS.)

Nedan kommer några av insatserna enligt LSS att i korthet behandlas närmare.

### **Insatsen rådgivning och annat personligt stöd**

Insatsen rådgivning och annat personligt stöd enligt 9 § 1 LSS (nedan kallad råd och stöd) är enligt förarbetena (prop. 1992/93:159, bilaga 1, s. 173) stödinsatser av övergripande natur som till viss del ligger hälso- och sjukvården nära. Det anges att det är fråga om expertstöd där medicinska, psykologiska, sociala och pedagogiska aspekter av funktionshindret beaktas. Insatsen råd och stöd är för närvarande föremål för översyn (se avsnitt 7.6 och 8.2 nedan).

### **Insatsen ledsagarservice**

Enligt förarbetena (prop. 1992/93:159, bilaga 1, s. 178) lämnas ledsagarservice som ett led i strävandena att underlätta för den enskilde att ha kontakter med andra. Det framhålls att avsikten är att den enskilde skall få hjälp med att komma ut bland andra människor, exempelvis ledsagning för besök hos vänner eller vid deltagande i kulturlivet. Ledsagarservicen syftar enligt förarbetena till att bryta den isolering som ofta blir följd av ett omfattande funktionshinder. Det påpekas att insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven.

### **Insatsen biträde av kontaktperson**

Enligt förarbetena (prop. 1992/93:159, bilaga 1, s. 178) skall en kontaktperson vara en medmänniska. Det framhålls att insatsen bör ses som ett icke professionellt stöd, som ges av en människa med ett stort engagemang och intresse för andra människor.

### **Insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna**

Denna insats kan utformas på olika sätt. Tre huvudformer kan dock urskiljas enligt förarbetena (prop. 1992/93:159, bilaga 1, s. 179 f.):

- en av kommunen anvisad särskilt anpassad bostad utan fast bemanning,
- servicebostad med visst fast basstöd genom anställd personal för anläggningen och

- en gruppboende med erforderlig fast kollektiv bemanning som i huvudsak skall täcka de boendes hela stödbehov.

Om den enskilde med hjälp av övriga insatser och en viss grundanpassning av bostaden, klarar ett boende i en särskilt anpassad bostad utan fast bemanning, kan detta enligt förarbetena (a.a., s. 180) vara att föredra framför serviceboende eller gruppboende.

Med serviceboende avses en fullvärdig bostad med god tillgänglighet där omfattande service och vård kan ges dygnet runt. Bostaden upplåts på sedvanligt sätt. Servicehus är en beteckning för en anläggning med flera serviceboenden, visst fast basstöd genom anställd personal för anläggningen och gemensamma utrymmen för service och gemenskap. Serviceboenden kan också vara förlagda i ett vanligt bostadshus. (Prop. 1992/93:159, bilaga 1, s. 180.)

Gruppboende fanns redan tidigare som en särskild omsorg enligt den tidigare gällande omsorgslagen. I en gruppboende skall det finnas erforderlig fast kollektiv bemanning som i huvudsak skall täcka de boendes hela stödbehov. Syftet med denna boendeform är att vuxna funktionshindrade som inte klarar ett eget boende i en serviceboende ändå skall ha möjlighet att lämna föräldrahemmet och skapa sig ett eget hem. Gruppboenden skall ersätta bl.a. vårdhemboende. Det är tänkt att vara ett bostadsalternativ för den som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. (Prop. 1992/93:159, bilaga 1, s. 180.)

### 4.2.3 Huvudmän enligt LSS, m.m.

Varje landsting skall, om inte något annat avtalats, svara för insatser enligt 9 § 1 LSS, och varje kommun skall, om inte något annat avtalats, svara för insatser enligt 9 § 2–10 LSS (2 § LSS). En kommuns ansvar enligt LSS gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen. Särskilda bestämmelser finns för personer som omfattas av den s.k. personkretsen i 1 § LSS, som tänker bosätta sig i en kommun. (16 § LSS.)

#### 4.2.4 Kommunens uppgifter

Till kommunens uppgifter hör att

1. fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är,
2. verka för att personer som anges i 1 § LSS får sina behov tillgodosedda,
3. informera om mål och medel för verksamheten enligt LSS,
4. medverka till att personer som anges i 1 § LSS får tillgång till arbete eller studier,
5. verka för att det allmänna fritids- och kulturutbudet blir tillgängligt för personer som anges i 1 § LSS,
6. anmäla till överförmyndaren dels när en person som omfattas av 1 § LSS kan antas behöva förmyndare, förvaltare eller god man, dels när ett förmyndarskap, förvaltarskap eller godmanskap bör kunna upphöra, samt
7. samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder (15 § LSS).

#### 4.2.5 Tillsynen enligt LSS

Socialstyrelsen har den centrala tillsynen över verksamhet enligt LSS. Styrelsen skall följa, stödja och utvärdera verksamheten samt informera om den och stimulera till vidareutveckling. (25 § LSS.)

Länsstyrelsen har inom länet tillsyn över verksamhet enligt LSS. En närmare redogörelse för denna tillsyn finns i avsnitt 4.7.4. Utredningen hänvisar till detta avsnitt.

#### 4.2.6 Överklagande av beslut

Ledningen av landstingets eller kommunens verksamhet enligt LSS skall utövas av en eller flera nämnder som fullmäktige utser (22 § LSS). Beslut av en sådan nämnd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol bl.a. om beslutet avser insatser för en enskild enligt 9 § LSS. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut om bl.a. insatser enligt 9 § LSS gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft. (27 § LSS.)

#### 4.2.7 Särskild avgift

Den 1 juli 2000 infördes bestämmelser även i LSS, som hade till syfte att motverka kommunalt domstolstrots, dvs. fall då verkställigheten av en för den enskilde gynnande dom dröjt eller helt uteblivit. Länsstyrelserna gavs möjlighet att ingripa med vitesföreläggande mot domstolstrots från kommuner och landsting när det gällde insatser enligt 9 § LSS. Nya bestämmelser om åtgärder mot kommunalt domstolstrots trädde i kraft den 1 juli 2002. De innebär följande.

En kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften tillfaller staten. (28 a § LSS.) Den särskilda avgiften fastställs till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs skall det särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall skall inte någon avgift tas ut. (28 b § LSS.)

Frågor om särskild avgift prövas efter ansökan av länsstyrelsen av den länsrätt inom vars domkrets kommunen är belägen. En ansökan som avser ett landsting prövas av den länsrätt inom vars domkrets landstingets förvaltning förs. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. (28 c § LSS.)

Om en kommun eller ett landsting efter att ha ålagts att betala särskild avgift fortfarande underlåter att tillhandahålla insatsen får ny särskild avgift dömas ut. Särskild avgift får dömas ut bara om ansökan enligt 28 c § delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att domen om insatsen vunnit laga kraft. (28 d § LSS.)

## 4.3 Något om rättighets- och skyldighetslagstiftning

### 4.3.1 Begreppen rättighetslag och skyldighetslag

Rättighetslagar har definierats som lagar som garanterar enskilda vissa sociala förmåner<sup>1</sup>. Någon given definition av begreppet rättighetslag finns dock inte<sup>2</sup>.

Det har anförts att ett alternativ till att göra en djupare rättsfilosofisk analys för att bestämma rättighetsbegreppet inom förvaltningsrätten kan vara att söka fastställa kriterier. Krav som måste uppfyllas innan man kan tala om en rättighetslag har uppställts och innefattar framför allt<sup>3</sup>:

- precision avseende innehåll och förutsättningar
- utkrävbarhet.

Det har även anförts att kriterierna bör vara lagfästa och inte dolda i förarbeten<sup>4</sup>. Ett krav på statlig tillsyn har även diskuterats i sammanhanget<sup>5</sup>.

Kriterierna ovan har analyserats var för sig i den juridiska debatten. Varför precision i lagstiftningen har betydelse för den enskilde kan förklaras som att styrkan i den enskildes rätt motsvaras av i vilken grad den som tillhandahåller rättigheten är bunden i sin bedömning av om hjälp bör utgå<sup>6</sup>. En precisering av den enskildes rätt minskar handlingsutrymmet för huvudmannen när det gäller den sökta insatsen och stärker därmed den enskildes rätt. För att en rättighet skall betraktas som utkrävbar krävs en garanterad möjlighet att överklaga beslutsorganets ställningstagande till den enskildes framställning i saken<sup>7</sup>. Med överklagande torde i detta sammanhang förstås överklagande genom förvaltningsbesvär. Vid förvaltningsbesvär kan domstolen sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Viktigt är också att den rättighet som domstolsavgörandet slår fast reellt skall kunna utkrävas hos den ansvarige huvudmannen<sup>8</sup>. Det krävs alltså mer än en rätt till

---

<sup>1</sup> Ds 2000:53, *Kommunalt domstolstrots*, s. 107.

<sup>2</sup> Riberdahl, Curt, *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, FT 1993, s. 153.

<sup>3</sup> Westerhäll, Lotta, *Rättigheter, förpliktelser och sanktioner inom socialrätten*, Tidskrift for rettsvitenskap, 1986, s. 629.

<sup>4</sup> Bramstång, Gunnar, *Sociala rättigheters utkrävbarhet och frågan om sanktionsmöjligheter*, Om våra rättigheter IV, 1990, s. 46.

<sup>5</sup> Holmberg, Sten, *Rätten till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen*, 1985, s. 70.

<sup>6</sup> Eek, Hilding, *Socialrätt*, 1954, s. 78.

<sup>7</sup> Holmberg, Sten, *Sociala rättigheter mål och medel*, FT 1990, s. 195.

<sup>8</sup> Holmberg, Sten, *Sociala rättigheter mål och medel*, FT 1990, s. 195.

överprövning genom förvaltningsbesvär för att en rättighet skall betraktas som utkrävbar. Detta har i vissa fall benämnts som att rättigheten är uttvingbar<sup>9</sup>.

Den enskildes rätt har stärkts, först genom en möjlighet för länsstyrelsen att vitesförelägga en kommun eller ett landsting som inte verkställer domstolsavgöranden enligt socialtjänstlagen eller LSS, senare istället genom en möjlighet för länsstyrelserna att ansöka hos länsrätt om sanktionsavgift för kommuner eller landsting som underlåter att verkställa domstolsavgöranden. Problem uppstår i de fall kommuner eller landsting inte verkställer egna gynnande beslut. Några påtryckningsmedel för dessa situationer finns inte, vilket medför att den enskildes rätt i dessa fall förblir svag.

Ibland diskuteras begreppet skyldighetslag i samband med rättighetslag. Till skillnad från rättighetslagen riktar sig innehållet i en skyldighetslag till myndigheten, inte till den enskilde. Skyldighetslagar definierar ett ansvar för myndigheten, som oftast gäller olika verksamheter. Exempel på sådana verksamheter som medför skyldigheter för kommuner är skolväsende, planväsende, räddningstjänst och socialtjänst. För både landsting och kommuner finns också bestämmelser som medför skyldigheter, t.ex. beträffande sjukvården.<sup>10</sup>

I förarbetena till vissa lagändringar i 1980 års socialtjänstlag resonerades det om innebörden av begreppen rättighets- och skyldighetslag<sup>11</sup>. Det anfördes att den enskildes rättighet och myndighetens skyldighet inte alltid är begrepp som helt speglar varandras betydelse. Den skillnad som betonades var formerna för överklagande. Om den enskilde kan överklaga ett beslut genom förvaltningsbesvär och därmed har möjlighet att få ett nytt beslut satt i det överklagade beslutets ställe, är det fråga om en rättighetslag. Om den enskilde endast har möjlighet att få lagligheten av ett beslut prövat genom laglighetsprövning enligt kommunallagen och därmed inte har laglig möjlighet att få ett nytt beslut av besvärsorganet, är det fråga om en skyldighetslag.

En arbetsgrupp i Socialdepartementet tycks dock anse att skillnaden mellan en rättighetslag och en skyldighetslag är större. Gruppen knyter starkare an till resonemangen om uttvingbarhet och framhåller att det som karaktäriserar en ”strikt” rättighetslag-

---

<sup>9</sup> SOU 1993:109, s. 134.

<sup>10</sup> Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter*, 2000, s. 19.

<sup>11</sup> SOU 1994:139, s. 299, prop. 1996/97:124, s. 43 f.

stiftning är instrument som garanterar att domstolsbeslut verkställs<sup>12</sup>. Allmänt anses emellertid skillnaden mellan en rättighets- och en skyldighetslag vara den enskildes möjlighet till förvaltningsbesvär respektive laglighetsprövning enligt kommunallagen<sup>13</sup>. En enskild kan alltså inte göra direkta anspråk på det som regleras i en skyldighetslag.

Inslaget av rättighetskaraktär i socialtjänstlagen visas i viss mån genom den i 16 kap. 3 § givna möjligheten att genom förvaltningsbesvär överklaga en socialnämnds beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § samma lag. Exempel på en bestämmelse av skyldighetskaraktär i socialtjänstlagen är kommunens skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för äldre människor enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen.

Det finns nyanser även i en skyldighetslagstiftning. Handlar det om övergripande skyldigheter kan det vara mer naturligt att tala om målregler<sup>14</sup>. Ett exempel på en regel som både kan ses som en skyldighetsregel och en målregel är 5 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen, där det föreskrivs att socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och skall ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

#### 4.3.2 LSS och socialtjänstlagen som rättighetslagar

LSS betecknas ofta som en rättighetslag. I förarbetena till LSS uttalas det att särskilt stöd och särskild service skall vara en rättighet<sup>15</sup>. En förutsättning för åtnjutande av rätten till särskilt stöd och särskild service är, som tidigare nämnts, tillhörighet till personkretsen i 1 § LSS. Andra förutsättningar för att den enskilde skall få rätt till insatser är enligt 7 § LSS att behov av insatser finns och att dessa behov inte tillgodoses på annat sätt. Vilken typ av insats som kan komma ifråga framgår av 9 § LSS. Då rättighetens förutsättningar och innehåll har förankrats i lagtexten kan kravet på precision anses vara uppfyllt. När det gäller utkrävbarheten finns möjlighet till domstolsprövning genom förvaltningsbesvär enligt 27 § LSS. Kravet på statlig tillsyn tillgodoses genom central tillsyn av Socialstyrelsen (25 § LSS) och regional tillsyn av länsstyrelserna (26 § samma lag). Länsstyrelsen har även befogenhet att kontroll-

<sup>12</sup> Ds 1994:40, s. 61.

<sup>13</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots*, 1995, s. 112.

<sup>14</sup> Prop. 1996/97:124, s. 43.

<sup>15</sup> Prop. 1992/93:159 bilaga 1, s. 45.



era verksamheten hos huvudmännen för verksamheter enligt LSS (26 § lagen). Om kommunen eller landstinget sedan underlåter att tillhandahålla en insats som enligt en domstols avgörande skall ges den enskilde har länsstyrelsen tillgång till ett effektivt påtryckningsmedel i och med möjligheten att ansöka hos länsrätten om föreläggande av sanktionsavgift enligt 28 c § LSS. Därmed kan rättigheten sägas vara uttvingbar i de fall domstolen ger den enskilde rätt. I det fall kommunen eller landstinget fattat det gynnande beslutet och underlåter att verkställa detta, finns inget medel för den enskilde att tillgripa för att tvinga fram rättigheten. Bristfälliga möjligheter för den enskilde att uttvinga sin rättighet kan betraktas som brister i rättighetshänseende.

1980 års socialtjänstlag betecknades som en målinriktad ramslag med vissa rättighetsinslag<sup>16</sup>. Som tidigare nämnts gäller den nya socialtjänstlagen sedan den 1 januari 2002. Den lagens regler om enskilds rätt till bistånd för sin livsföring i övrigt avseende hjälp i hemmet och bistånd till särskilt boende stämmer i huvudsak överens med motsvarande regler i 1980 års socialtjänstlag. Syftet med en ny socialtjänstlag var inte att skapa en ren rättighetslag. Istället behölls medvetet konstruktionen med en blandning av rättighetslag, skyldighetslag och lag av målsättningskaraktär<sup>17</sup>. Någon genuin rättighetslag är det inte heller fråga om eftersom alla rättigheter i denna lag inte är preciserade. Rätten till bistånd för att tillgodose sina behov fastslås i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, men vilka insatser som avses anges inte. Vilka kostnader den enskilde har möjlighet att få ekonomiskt bistånd till i form av försörjningsstöd framgår av en uppräkningslista som numera finns i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen. Insatser som kan komma i fråga för den enskildes rätt till bistånd för sin livsföring i övrigt framgår indirekt av 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen, som fastslår en skyldighet för kommunen att ge behövande äldre hjälp i hemmet, att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre samt att inrätta bostäder med särskild service för människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring. Vilken typ och omfattning av hjälp i hemmet den enskilde har rätt till och hur nyss nämnda bostäder skall utformas är inte och har aldrig varit närmare angivet i lagen. Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår endast att den enskilde genom biståndet skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå och att möjligheterna att leva ett självständigt

<sup>16</sup> Hollander, Anna, *Rättighetslag i teori och praxis*, 1995, s. 14.

<sup>17</sup> Prop. 2000/01:80, s. 86.

liv skall stärkas. Vad som avses med skälig levnadsnivå preciseras inte i lagen.

Även förutsättningarna för att komma i åtnjutande av bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är vagare än rätten till särskilt stöd och särskild service i LSS. Visserligen är inte personkretsen så snäv i socialtjänstlagen som i LSS, men i LSS är den enskilde berättigad till bistånd om hjälp behövs och behoven inte tillgodoses på annat sätt. Enligt socialtjänstlagen är den enskilde berättigad till bistånd endast om behoven inte *kan* tillgodoses på annat sätt. Kommunens biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är utkrävbart i och med rätten att överklaga genom förvaltningsbesvär enligt 16 kap. 3 § samma lag. Riksomfattande tillsyn över socialtjänsten utövas av Socialstyrelsen (13 kap. 1 § socialtjänstlagen) och regional tillsyn utövas av respektive länsstyrelse (13 kap. 2 § lagen). Den regionala tillsynen kompletteras av en inspektionsrätt för länsstyrelserna enligt 13 kap. 4 § samma lag. Möjligheten för länsstyrelsen att enligt socialtjänstlagen ålägga en kommun att verkställa en domstols avgörande motsvarar reglerna i LSS. Effektiva möjligheter att direkt eller indirekt uttvinga kommunens egna gynnande beslut enligt socialtjänstlagen saknas dock. Socialtjänstlagen skiljer sig alltså från LSS i rättighetshänseende främst genom sin oprecisa utformning.

#### 4.4 Utsökningsbalkens regler om utmätning och annan verkställighet

Utsökningsbalken (UB) är bl.a. tillämplig i fråga om verkställighet av dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning. Verkställighet som bl.a. avser annan förpliktelse sker i den ordning som anges i 16 kap. (1 kap. 1 § UB.)

Om det i annan lag har meddelats bestämmelse som avviker från utsökningsbalken, gäller den bestämmelsen (1 kap. 2 § UB).

Verkställighet får under de förutsättningar som anges i 3 kap. utsökningsbalken äga rum på grund av bl.a. följande exekutionstitlar:

1. domstols dom, utslag eller beslut,
6. förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas (3 kap. 1 § första stycket UB).

I fråga om verkställighet av förvaltningsmyndighets beslut tillämpas vad som gäller om dom, om inte annat är föreskrivet. Innan saken har blivit slutligt prövad, räknas beslutet som underrätts dom. (3 kap. 20 § första stycket UB.)

Utsökningsbalken utgår från att bestämmelser om verkställigheten har meddelats i de författningar där myndighetens befogenheter generellt eller speciellt regleras. Det krävs därför i princip en uttrycklig föreskrift för att beslut av en förvaltningsmyndighet skall kunna verkställas exekutivt. (Se 3 kap. 1 § första stycket 6 UB.) Eftersom en del beslut tidigare har ansetts verkställbara utan stöd av särskild föreskrift, och denna möjlighet borde finnas kvar, har en övergångsbestämmelse tagits upp i 13 § lagen (1981:775) om införande av utsökningsbalken.<sup>18</sup> I övergångsbestämmelsen anges i huvudsak att en förvaltningsmyndighets beslut, som har meddelats enligt en bestämmelse som har tillkommit före balkens ikraftträdande, får verkställas utan hinder av 3 kap. 1 § första stycket 6 i balken, om ett sådant beslut före ikraftträdandet har fått verkställas utan stöd av särskild föreskrift.

I ny lagstiftning på det förvaltningsrättsliga området får det tas in uttryckliga bestämmelser om att beslut får verkställas enligt utsökningsbalken, när anledning föreligger. Görs inte det, får exekutionstitel anskaffas genom att talan förs vid domstol, när möjlighet att föra sådan talan finns.<sup>19</sup>

Exempel på en uttrycklig bestämmelse om att beslut får verkställas enligt utsökningsbalken finns i 41 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Där anges det att beslut om återbetalningsskyldighet och ränta får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken.

---

<sup>18</sup> Gösta Walin, Torkel Gregow och Peter Löfmarck, *Utsökningsbalken En kommentar*, 3 uppl. 1999, s. 94.

<sup>19</sup> Walin m.fl., s. 94.

## 4.5 Något om vite, sanktionsavgifter, tjänstefel och skadestånd

### Vite

Ordet vite används både inom civilrätten och den offentliga rätten. Det civilrättsliga vitet benämns också avtalsvite. Det fungerar som ett på förhand bestämt skadestånd i ett obligatoriskt rättsförhållande.

I lagen (1985:206) om viten finns bestämmelser om offentlig-rättsligt vite. Detta vite finns i två former, individuellt och generellt vite. Generellt vite är ett annat namn för böter. Sådant vite riktar sig till envar. Individuellt vite är ett penningbelopp, som i ett specifikt beslut av domstol eller annan myndighet på förhand bestäms som påföljd, om beslutet skulle åsidosättas. Det individuella vitet är anknutet till ett visst föreläggande eller förbud. Härigenom riktar sig vitet mot den adressat som anges i beslutet.

Viteslagen omfattar både generella och individuella viten. Lagen innehåller dock huvudsakligen bestämmelser om individuella viten.

Individuella viten kan vara förfarandeviten eller materiella viten. Förfarandeviten är viten som en myndighet under ett ärendes handläggning använder för att förmå någon att fullgöra en prestation, t.ex. att inställa sig till ett förhör. Materiella viten används för att framtvunga att någon följer slutliga beslut. Med slutliga beslut avses sådana beslut genom vilka själva saken avgörs och som innebär att myndigheten skiljer målet från sig. I viteslagen görs i allmänhet inte någon skillnad mellan förfarandeviten och materiella viten.

Viteslagen gäller viten som enligt lag eller annan författning får föreläggas av myndigheter. Rätt att förelägga vite förutsätter att det finns ett uttryckligt stöd i en författning.

Viteslagen skall inte tillämpas om annat följer av vad som är särskilt föreskrivet (1 § andra stycket). I lagen (1 § tredje stycket) anges att allmänna bestämmelser om viten även finns i brottsbalken och bötesverkställighetslagen (1979:189).

Ett vitesföreläggande skall vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, skall det alltid framgå av föreläggandet vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden skall vidtas. Vite får inte föreläggas, om

adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. (2 § viteslagen.)

När vite föreläggs, skall det fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitet skall i normalfallet fastställas till ett bestämt belopp. Om vite föreläggs flera personer gemensamt, skall ett särskilt belopp fastställas för var och en av dem. (3 § viteslagen.)

Frågor om utdömande av viten prövas, utom i vissa undantagsfall, av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet eller, om detta har skett efter överklagande i frågan om vitesföreläggande, av den myndighet som har prövat denna fråga i första instans (6 § första stycket viteslagen). Genom denna bestämmelse i viteslagen har mål om utdömande av vite generellt sett överförts från allmän domstol till allmän förvaltningsdomstol.

Frågor om utdömande av viten som har förelagts en part eller någon annan till fullgörande av en skyldighet i en rättegång eller i annat motsvarande förfarande, prövas utan särskild ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet (6 § andra stycket viteslagen).

Har ändamålet med vitet förlorat sin betydelse, skall vitet inte dömas ut. Finns det särskilda skäl till det, får vitet jämkas. (9 § viteslagen.)

## Sanktionsavgifter

Enligt Wiweka Warnling-Nerep (Sanktionsavgifter – särskilt vid olovligt byggande, 1987, s. 20) kan en sanktion sägas vara ett slags garant för rättsordningen. Hon anför att den anses ha en preventiv effekt på ett rättsstridigt handlande och att begreppet ofta förknippas med den offentligt utövade tvångsmakten och med att laglydnaden skall upprätthållas.

Enligt Josef Zila (Istället för straff, Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet, 1992, s. 88) förstås med en rättslig sanktion den åtgärd (olägenhet) med vilken det hotas i lagen, för den händelse att en rättsskyldighet inte uppfylls.

I början av 1970-talet behandlades flera förslag om sanktionsavgifter. Genom avkriminalisering skulle sanktionsavgifter ersätta

straffrättsliga förfaranden. Ett av förslagen var skattestraftlagutredningens förslag i SOU 1969:42, Skattebrotten. Det avsåg bl.a. skattetillägg. På förslag från denna utredning ersattes det straffrättsliga förfarandet fr.o.m. den 1 januari 1972 av en ekonomisk sanktion.

Warnling-Nerep anför att olika sanktioner, som svårligen kan uppfattas som annat än sanktionsavgifter, fanns anknutna till skilda författningar redan före det att reglerna om skattetillägg tillkom (s. 36).

Genom promemorian om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (Ds Ju 1981:3, s. 3) kom begreppet sanktionsavgift att framstå som en mer officiell, samlande beteckning på olika ekonomiska sanktioner vid sidan av skadestånd, vite, böter och förverkande.

I propositionen med förslag till företagsbot (prop. 1985/86:23, s. 17 f.) anförde departementschefen att sanktionsavgifter även i fortsättningen kan komma att spela en betydelsefull roll när det gäller att genom punktinsatser komma till rätta med vissa slag av överträdelser. Han framhöll bl.a. att sanktionsavgifter kan "skräddarsys" för de områden där de skall användas och dessutom ibland kan åläggas utan att uppsåt eller oaktsamhet behöver styrkas.

Enligt Warnling-Nerep (s. 37) är det ingen lätt uppgift att ange varför sanktionsavgifter i så hög grad har fått ersätta straff. Hon anför att orsakerna säkert är flera och dessutom skiftande beträffande de olika avgiftstyperna. Ett syfte, att öka effektiviteten, framskyntar emellertid enligt henne så ofta i skilda lagmotiv, att det framstår som gemensamt för flertalet förslag om sanktionsavgifter: i många fall torde det utgöra det främsta syftet.

Ansvar vid påförande av sanktionsavgifter är i regel strikt, dvs. rent objektivt. Den person som har att erlægga sanktionsavgift, när de objektiva omständigheterna för ett ta ut en avgift är uppfyllda, pekas ut av lagtexten. Det kan t.ex. vara ägaren av en fastighet. Den personen behöver dock inte ha haft något med den olovliga åtgärden att göra. Frågan om skuld eller oaktsamhet saknar alltså betydelse för när ansvar skall utkrävas.

Sanktionsavgifter antas utgöra en mer effektiv sanktion – besitta en större preventiv effekt – än straff. Förklaringen till detta är att sedvanliga principer om skuld, proportionalitet och betalningsförmåga åsidosätts.

Det objektiva ansvaret är huvudregel. Regler om jämkning kan dock vara svåra att undvara. Enligt Warnling-Nerep (s. 92 f.) har

det i olika förarbeten framhållits, att effekten av det strikta ansvaret måste kunna mildras genom jämkning av avgift, även om jämkning, med hänsyn till effektiviteten, bara bör komma ifråga rent undantagsvis. Hon anför att de jämkningsgrundande omständigheterna ofta är subjektivt färgade, vilket innebär, att hänsyn i praktiken tas till subjektiva förhållanden även om ansvaret är rent objektivet. Hon framhåller att på så sätt kan – beroende på hur jämkningsreglerna tillämpas – straffrättsliga principer om skuld, betalningsförmåga och proportionalitet komma att inverka på bedömningen av frågan om sanktionsavgiftens storlek i det enskilda fallet.

Warnling-Nerep konstaterar sammanfattningsvis (s. 42) att avgiftshotet – till skillnad från det tidigare specialstraffrättsliga straffhotet, vilket ofta betecknats som ett tomt hot – förutsätts framstå såsom reellt. Avsikten är att allmänheten skall bibringas insikten att en överträdelse mer eller mindre automatiskt leder till att sanktionshotet effektueras. Hon anför att betydelsen av information om de nya sanktionsreglerna därför ofta framhålls som ett viktigt moment: på sikt förväntas de frekventa reaktionerna bidra till att antalet överträdelser minskar och att man därmed uppnår en effektivt avhållande sanktion.

## Tjänstefel

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar. (20 kap. 1 § första stycket brottsbalken.) Om ett brott som avses ovan har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. (20 kap. 1 § andra stycket brottsbalken.) Vad som nu sagts skall dock inte tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse (20 kap. 1 § fjärde stycket brottsbalken).

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt 20 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken, för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap. Detta framgår av tredje stycket i nyss nämnda lagrum.

En grundläggande förutsättning för straffbarhet enligt 20 kap. 1 § brottsbalken är att gärningen har skett vid myndighetsutövning, alltså när offentlig myndighet utövas. Myndighetsutövning sker genom beslut och åtgärder från det allmännas sida och är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter över den enskilde. Gärningen skall också innebära att gärningsmannen åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

För ansvar för det brott som anges i 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken – tjänstefel – krävs uppsåt eller oaktsamhet. Om gärningen är att anse som ringa skall det inte dömas till ansvar. Gärningar som vid en helhetsbedömning bedöms som ringa är undantagna från straffansvar. Bedömning skall främst göras mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna.

För ansvar för det brott som anges i 20 kap. 1 § andra stycket brottsbalken – grovt tjänstefel – krävs uppsåt, och brottet skall vara att anse som grovt.

Som tidigare anförts är ledamöter av beslutande statliga och kommunala församlingar i 20 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken undantagna från ansvar. Undantaget gäller däremot inte beslut av ledamöter av kommunala nämnder och styrelser.

I förarbetena (prop. 1975:78, s. 180 f.) framhålls att myndighetsutövning kan innebära en skyldighet att vara verksam och att underlåtenhet att handla i sådana fall kan utgöra oriktig myndighetsutövning. Vid 1989 års ändring av tjänstefelsbestämmelsen uttrycktes detta, på förslag av Lagrådet, direkt i lagtexten. Det framhölls som viktigt att undanröja den missuppfattning som annars kan uppstå att en tjänsteman alltid klarar sig om han låter bli att göra något (prop. 1988/89:113, s. 35 f.).

## Skadestånd

Kommunallagen (1991:900) saknar regler om skadestånd. Allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelser får därför tillämpas på det kommunala området.



I 3 kap. skadeståndslagen (1972:207) finns regler om skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna. Skadeståndsansvaret för stat eller kommun (gäller även landsting) är beroende av om den skadebringande handlingen skett vid myndighetsutövning eller i övrig verksamhet. Med myndighetsutövning avses, som förut nämnts, sådana beslut och åtgärder från det allmänna som är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter över den enskilde.

Bestämmelser om kommunens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning återfinns i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Där föreskrivs att kommunen skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande kommunen svarar.

Vid vissa fall av felaktig myndighetsinformation kan kommunen dessutom bli skadeståndsskyldig utan att den skadebringande felaktiga informationen lämnats i samband med myndighetsutövning. Detta framgår av 3 kap. 3 § skadeståndslagen. På grund av reglerna i 3 kap. 1 § skadeståndslagen kan kommuner och landsting vidare bl.a. drabbas av ansvar för person- eller sakskada som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Utöver vad som framgår av dessa skadeståndsregler, kan en kommun eller ett landsting i egenskap av självständigt rättssubjekt på samma sätt som andra juridiska personer, komma att drabbas av skadeståndsansvar i ett avtalsförhållande.

På samma sätt som beträffande skadeståndsansvar för kommuner saknas det i kommunallagen särskilda regler om skadeståndsansvar för arbetstagare och förtroendevalda. De allmänna skadeståndsrättsliga reglerna får därför tillämpas även här.

Den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan. Detsamma gäller vid ren förmögenhetsskada, om denna vållats genom brott. Detta framgår av 2 kap. 1 § respektive 2 kap. 2 § skadeståndslagen.

Arbetstagarnas personliga skadeståndsansvar begränsas genom reglerna i 4 kap. 1 § skadeståndslagen. En arbetstagare är ansvarig för skada, som han vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Huvudregeln är alltså att arbetstagaren inte skall behöva betala något skadestånd alls. För ren

förmögenhetsskada är ansvaret ytterligare begränsat, eftersom ansvar endast föreligger vid brottslig gärning.

## 4.6 Något om kommuner och landsting

### 4.6.1 Den kommunala självstyrelsen

De grundläggande bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen återfinns i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. Där stadgas att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse och att beslutanderätten i kommunerna och landstingen utövas av valda församlingar. Vidare anges att kommunerna och landstingen får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår bland annat att föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och deras åligganden kräver lagform.

I 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen (1991:900) anges att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Av 2 kap. 1 § kommunallagen framgår att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Före Sveriges tillträde till konventionen gjordes en bedömning av hur svensk lagstiftning förhöll sig till konventionens innehåll. Det svenska rättssystemet ansågs uppfylla de krav som konventionen ställer (prop. 1988/89:119 och bet. 1988/89:KU32).

Den kommunala självstyrelsen som en del av folkstyrelsen har således slagits fast i regeringsformen. I olika förarbeten till lagstiftning på det kommunala området har den kommunala självstyrelsen också framhållits som en av grundvalarna för vårt demokratiska styrelseskick. Det betyder dock inte att det alltid råder enighet om vad begreppet innebär.

Av förarbetena till bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen i regeringsformen (prop. 1973:90, s. 190) framgår att någon bestämd avgränsning mellan statens och kommunernas

verksamhet inte var avsedd eller ens ansetts möjlig då den måste kunna förändras under skiftande samhällsförhållanden.

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd konstaterade i betänkandet ”Den kommunala självstyrelsen och grundlagen” att kommunal självstyrelse var ett svårfångat begrepp och att det var svårt att finna någon klar definition av begreppet. Enligt kommittén kan den kommunala självstyrelsen dock sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt (SOU 1996:129, s. 19 f.).

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra*, dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

Lagrådet har i ett yttrande den 21 maj 1999 över ett förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. konstaterat att som bestämmelserna i regeringsformen är utformade synes det ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Samtidigt är föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svenskt samhällsliv. Någon innebörd måste den kommunala självstyrelsen ha konstaterar Lagrådet, låt vara att det är ovisst hur långt den sträcker sig. (Bet. 1998/99:BoU11, s. 23 f.).

## 4.6.2 Revisionen

### Bakgrund

Systemet med förtroendevalda revisorer har gamla anor. Bestämmelser om revisorer fanns redan i 1862 års kommunalförordningar. Att systemet med förtroendevalda revisorer behållits får ses mot bakgrunden av att dessa är fullmäktiges instrument för granskning av den kommunala verksamheten och att ett demokratiskt inslag i den kommunala självstyrelsen är att de förtroendevalda granskas av sina egna. De förtroendevalda revisorerna förutsätts vara väl förtrogna med de speciella villkor som kommunpolitikerna arbetar under. För att systemet skall fungera krävs att revisorerna är formellt och faktiskt oberoende och att de kan arbeta objektivt och förutsättningslöst. Vidare bör de ha tillräckliga ekonomiska resurser för att fullgöra sitt uppdrag.

### Viktiga förändringar som skett inom den kommunala revisionen

Efter förslag i propositionen En stärkt kommunal revision (prop. 1998/99:66) infördes den 1 januari 2000 lagändringar i kommunallagen (1991:900) som bl.a. innebär att revisionsuppgiften har preciserats så att det tydligt framgår att hela den kommunala verksamheten skall revideras årligen. Vidare har varje revisor fått en rätt att i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar löpande under året väcka ärenden som rör granskningen. De förtroendevalda revisorerna har fått en skyldighet att anmäla misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär till berörd nämnd och nämndernas ansvar för internkontrollen har tydliggjorts. Vidare har det införts krav på att de förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunniga. Deras rapport skall bifogas de förtroendevaldas rapport när frågan om ansvarsfrihet behandlas i fullmäktige. En samordnad revision mellan kommuner och kommunala företag har skapats genom krav på att någon av de förtroendevalda revisorerna skall väljas till revisor eller lekmanarevisor i de kommunala företagen.

En annan viktig förändring som skett inom revisionen i kommuner och landsting är införandet av åtgärder mot kommunalt domstolstrots. Bland annat har det i 9 kap. 10 § kommunallagen införts en bestämmelse om att revisorernas granskning även får

omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. Lagändringen, som trädde i kraft den 1 juli 2002, innebär inte att revisorerna åläggs en lagreglerad obligatorisk laglighetsgranskning. I förarbetena till lagändringen (prop. 2001/02:122, s. 15) betonas att lagligheten av kommunala beslut även fortsättningsvis skall prövas i de kommunala nämndernas beredningsarbete och av de rättsvårdande myndigheterna. Bestämmelsen i 9 kap. 10 § kommunallagen kommenteras ytterligare nedan.

### Revisorer i kommuner och landsting – gällande bestämmelser

9 kap. kommunallagen reglerar revisionen i kommuner och landsting. Fullmäktige skall välja minst tre revisorer för att granska verksamheten. Revisorerna är förtroendevalda i kommunallagens mening. Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Det är viktigt att slå fast revisorernas oberoende i förhållande till dem som de skall granska. Revisorerna är vidare inbördes oberoende av varandra. En revisor kan inte överröstas av de andra revisorerna, t.ex. vid valet av granskningsobjekt.

Revisorerna skall granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden och varje år avge en revisionsberättelse till fullmäktige. Om revisorerna har någon anmärkning skall de ange det i revisionsberättelsen. Varje revisor har rätt att anföra en egen mening i berättelsen. Det finns inte några principiella hinder mot att var och en av revisorerna avger en egen revisionsberättelse. Berättelsen skall innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Fullmäktige skall därefter ta ställning till om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej.

Granskningsperioden är fyraårig. Det innebär att revisorernas uppdrag är slutfört först sedan de under femte året efter valet har granskat det fjärde årets verksamhet.

Revisionen kan antingen vara samlad, dvs. avse hela verksamheten, eller delad, dvs. avse viss eller vissa nämnders verksamhet. Också i delad revision skall antalet revisorer vara minst tre för att skapa garantier för att minoritetsintressena kan göra sig gällande i revisionsarbetet. Möjligheten till delad revision kan utnyttjas i fall då någon på grund av uppdrag i en nämnd inte är behörig att väljas

till revisor för nämnden i fråga. Den förtroendevalde får då mandat att granska andra delar av den kommunala verksamheten.

I 9 kap. 9 § kommunallagen anges vilka uppgifter revisorerna har. Deras granskning omfattar som nämnts all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Utgångspunkten för revisorernas uppgifter är kommunens organisation. I fråga om nämndorganisationen medger kommunallagen ett stort utrymme för fullmäktige. Vissa nämnder kan ha omfattande ansvarsområden medan andra har mindre områden att svara för. Exempelvis torde en valnämnd endast i undantagsfall vara av större intresse för revisorerna.

Av lydelsen i 9 kap. 9 § kommunallagen framgår klart att revisorerna inte kan granska fullmäktiges åtgärder. Detta ligger i sakens natur, eftersom revisorerna i första hand är fullmäktiges uppdragstagare. Däremot framgår det av 9 kap. 11 § att granskningen också omfattar fullmäktigeberedningar. Granskningen avser det beslutsunderlag som fullmäktige får men givetvis inte de beslut som fullmäktige sedan fattar. Revisorerna kan dock indirekt komma att granska fullmäktiges beslut när de undersöker hur nämnderna verkställer besluten.

Av 9 kap. 10 § kommunallagen framgår att revisorernas granskning inte omfattar ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust,
2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller
3. när granskningen sker från allmänna synpunkter.

Undantaget i punkten 2 ovan gäller fall när granskningen avser hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. Bestämmelsen avser att möjliggöra en effektiv kontroll av att de allmänna förvaltningsdomstolarnas avgöranden inte åsidosätts. De ärenden som kan komma att granskas kan innehålla integritetskänslig information. Sekretess gäller dock hos kommunen eller landstinget om revisorerna får del av uppgifter för vilka sekretess gäller (13 kap. 1 § sekretesslagen [1980:100]).

## **4.7 Något om länsstyrelserna och deras tillsynsfunktion**

### **4.7.1 Bakgrund**

År 1634 reformerades den svenska statsförvaltningen av Axel Oxenstierna och länsstyrelserna inrättades. Som chef tillsattes en landshövding i varje län. Länsstyrelsernas främsta uppgift blev att kontrollera fogdarna så att skatterna drevs in på rätt sätt. Landshövdingen blev konungens befallningshavare i länet. Under de snart 400 år som länsstyrelsen funnits har dess roll och uppgifter förändrats genomgripande.

Sverige är i dag indelat i 21 län som alla har en länsstyrelse och en landshövding. Länsstyrelsernas viktigaste arbetsuppgifter har blivit att främja länets utveckling på invånarnas villkor utifrån det uppdrag som länsstyrelsen fått av regering och riksdag.

### **4.7.2 Länsstyrelsernas uppgifter**

Länsstyrelsen är en statlig samordnande myndighet, en service-myndighet, en överklagandeinstans och en myndighet med tillsynsansvar.

I 1 § förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion framgår att det i varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Av 2 § samma förordning framgår att länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen skall vidare utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen skall också främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.

Länsstyrelsen skall alltså se till att beslut som tas av regering och riksdag, inom de områden som länsstyrelsen arbetar med, får så bra effekt som möjligt i länet. För att kunna göra det arbetar länsstyrelserna bl.a. med att:

- ge råd och information
- utöva tillsyn – kontrollera att olika verksamheter följer lagar och riktlinjer
- handha myndighetsuppgifter – ge tillstånd, pröva överklaganden av kommunala beslut och sammanställa information
- samordna länets krafter genom att ta initiativ till olika möten och aktiviteter och
- ge bidrag till olika verksamheter.

#### 4.7.3 Länsstyrelsernas tillsynsansvar

De 21 länsstyrelserna är viktiga myndigheter i den statliga tillsynen, särskilt inom områdena miljö, socialtjänst, yrkestrafik och räddningstjänst. I flertalet fall har länsstyrelserna även andra uppgifter förutom tillsyn inom dessa områden. Länsstyrelsen svarar även för tillsyn inom ett antal områden där det inte finns någon central statlig myndighet. Länsstyrelserna svarar för tillsynen enligt 35 lagar.<sup>20</sup>

De viktigaste lagarna i tillsynen är miljöbalken, socialtjänstlagen, LSS, stiftelselagen (1994:1220), yrkestrafiklagen (1998:490) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Därutöver har länsstyrelserna ett antal mindre omfattande tillsynsuppgifter, över exempelvis bevakningsföretag, överförmyndare, övervakningskameror, livsmedelshandling, djurskydd, kulturminnen och plan- och byggnadsväsendet. För merparten av dessa tillsynsuppgifter ligger det nationella tillsynsansvaret på en central myndighet som ger tillsynsvägledning, utfärdar föreskrifter och i vissa fall också själva bedriver tillsyn.

I några fall både leds och bedrivs tillsynen endast på länsnivå. Det gäller tillsynen över stiftelser, överförmyndare, övervakningskameror, bevakningsföretag och pantbanker. Länsstyrelserna får i dessa fall, i den mån lagstiftningen lämnar utrymme, själva bestämma de aspekter och kriterier mot vilka tillsynen riktas.

Rollfördelningen mellan central myndighet och länsstyrelse är olika tydlig inom de områden där båda nivåerna är inblandade. Inom exempelvis socialtjänstområdet utförs tillsynen primärt av länsstyrelserna. Det förekommer dock att vissa aktiviteter görs tillsammans med personal från Socialstyrelsen. Rollfördelningen inom äldreomsorgen kompliceras av att Socialstyrelsens regionala

<sup>20</sup> SOU 2002:14 *Statlig tillsyn Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 31.



enheter ansvarar för tillsynen inom hälso- och sjukvårdsområdet. Samma institution – ett hem för äldreboende, eller t.o.m. samma incident på ett vårdhem – kan bli föremål för tillsyn utifrån två olika lagar och av två olika organ. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har dock utvecklat ett långt gående samarbete för att försöka minska de olägenheter för socialtjänsten som detta kan ge upphov till.<sup>21</sup>

#### 4.7.4 Länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten i vid bemärkelse

##### Tillsynen enligt socialtjänstlagen

Enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen omfattar länsstyrelsens tillsyn över den socialtjänst kommunerna svarar för följande uppgifter:

- att följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen,
- att informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten,
- att biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet,
- att främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan, och
- att verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd i form av hemtjänst samt sådant boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket (särskilt boende för äldre) och 5 kap. 7 § tredje stycket (boende med särskild service för funktionshindrade).

Länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten omfattar även viss enskild verksamhet. Enligt 13 kap. 3 § socialtjänstlagen har länsstyrelsen tillsyn över sådan enskild verksamhet som avser

1. verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket (bl.a. hem för vård eller boende [HVB-hem], särskilda boenden för äldre och boenden med särskild service för funktionshindrade samt dagverksamhet),
2. verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till enskild att utföra (entreprenadverksamhet),

---

<sup>21</sup> SOU 2002:14 *Statlig tillsyn Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 71 ff.

3. annan enskild verksamhet än sådan som omfattas av 1–2 och som kommunen upphandlar tjänster från (entreprenörer) för att fullgöra skyldigheter enligt socialtjänstlagen.

Enligt 14 kap. 2 § socialtjänstlagen skall var och en som är verksam inom omsorger om äldre människor eller människor med funktionshinder vaka över att dessa får en god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild skall genast anmäla detta till socialnämnden (den s.k. lex Sarah, som gäller fr.o.m. den 1 januari 1999). Om inte missförhållandet avhjälps utan dröjsmål skall nämnden anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen gäller även inom motsvarande yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet.

Enligt 13 kap. 4 § socialtjänstlagen har länsstyrelsen rätt att inspektera verksamhet som står under dess tillsyn och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Om det förekommer något missförhållande i ett HVB-hem (bortsett från de HVB-hem som Statens institutionsstyrelse svarar för), i en enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, i hemtjänst eller i ett kommunalt särskilt boende för äldre eller ett boende med särskild service för funktionshindrade, får länsstyrelsen enligt 13 kap. 6 § socialtjänstlagen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och länsstyrelsens föreläggande inte följs, får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet.

I avsnitt 4.1.6 har utredningen redogjort för bestämmelserna i socialtjänstlagen om särskild avgift, som införts för att komma till rätta med kommunalt domstolstrots. Utredningen hänvisar till detta avsnitt för en närmare redogörelse av dessa bestämmelser.

### **Tillsynen enligt LSS**

Länsstyrelsernas tillsynsuppgifter enligt LSS är mer begränsade än de är enligt socialtjänstlagen. Bl.a. ingår inte att följa tillämpningen av lagen. Enligt 26 § LSS har länsstyrelsen inom länet tillsyn över verksamhet enligt lagen och får inspektera verksamheten. Länsstyrelsen skall också inom länet

1. informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör verksamheten,
2. ge kommunerna råd i deras verksamhet,
3. verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov, samt
4. främja samverkan i planering mellan kommunerna, landstingen och andra samhällsorgan.

Länsstyrelsens funktioner enligt punkterna 1–4 definieras inte som tillsyn, vilket de gör enligt socialtjänstlagen. I förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159, bilaga 1, s. 106 f.) anges dock att det inte finns något skäl att reducera tillsynen i LSS i förhållande till vad som gäller i fråga om socialtjänsten.

Om det råder något allvarligt missförhållande inom en enskild tillståndspliktig verksamhet (verksamhet som avser insatser enligt 9 § första stycket 6–10 LSS), skall länsstyrelsen enligt 24 § LSS förelägga den som bedriver verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om länsstyrelsens föreläggande inte följs, får länsstyrelsen återkalla tillståndet.

I LSS finns bestämmelser om särskild avgift som motsvarar socialtjänstlagens bestämmelser i ämnet. Utredningen hänvisar till avsnitt 4.2.7 för en närmare redogörelse för dessa bestämmelser.

#### 4.7.5 Äldreskyddsombud

Regeringen beslutade den 13 februari 2003 (dnr 2003/1497/ST) att förstärka den operativa verksamhetstillsynen över vården och omsorgen om äldre enligt socialtjänstlagen. 50 miljoner kronor avsattes till länsstyrelserna och Socialstyrelsen för att anställa äldreskyddsombud vid länsstyrelserna samt för att öka antalet tillsynsinsatser och utveckla tillsynen av insatser i äldreomsorgen vid Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter. Målet med äldreskyddsombudens tillsyn är att brister och missförhållanden inom äldreomsorgen skall rättas till samt att kommuner och enskild verksamhet ges stöd att utveckla en vård och omsorg av god kvalitet.

Tillsynen omfattar bl.a. hemtjänst i dels ordinärt boende, dels olika former av särskilt boende, dagverksamheter och andra verksamheter där äldre vistas. Tillsynen skall bedrivas utifrån ett medborgarperspektiv, vilket bl.a. betyder att det är den enskildes behov, rättigheter, säkerhet och självbestämmande enligt gällande

lagstiftning som i första hand skall uppmärksammas i tillsynen. Medborgarperspektivet förutsätter bl.a. att äldreskyddsombudens verksamhet synliggörs, både bland brukare och verksamhetsföreträdare samt hos en bred allmänhet. Tillsynen bör vara problemorienterad och i första hand koncentreras till verksamheter där det finns indikationer om att det kan förekomma brister eller missförhållanden.