

5 Tidigare gällande lagstiftning

5.1 Något om den lagstiftning som föregick socialtjänstlagen

5.1.1 Lagen (1918:422) om fattigvården

Den som saknade medel till sitt uppehälle och var minderårig eller som i följd av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter var oförmögen att genom arbete försörja sig kvalificerades, enligt lagen om fattigvården, för fattigvård om behoven inte avhjälpes på annat sätt. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1919. Varje kommunalförvaltning utgjorde ett fattigvårdssamhälle på vilket det ankom att ordna fattigvård enligt ovan (obligatorisk fattigvård). Fattigvårdssamhälle ägde även rätt att bestämma andra grunder än de angivna för beviljande av fattigvård i andra fall (frivillig fattigvård). Det ålåg fattigvårdsstyrelse att bestämma i vilka fall och under vilka former fattigvård skulle meddelas.

Fattigvårdssamhälle som gav fattigvård åt någon med hemortsrätt i annat fattigvårdssamhälle kunde påfordra eller ombesörja understödstagarens hemsändning under förhållanden, som syntes utvisa att behoven av fattigvård skulle komma att bli varaktigt. Den som fyllt sextio år kunde inte förvärva ny hemortsrätt. Ett alternativ till hemsändning av understödstagaren var att kräva ersättning från det fattigvårdssamhälle där understödstagaren hade hemortsrätt.

Fattigvård meddelades genom understöd i hemmet, utackordering i enskilt hem eller vård å anstalt. Fattigvårdssamhälle ålades att ha anstalt för mottagande av understödstagare som var i behov av vård och inte lämpligen kunde understödjas i hemmet eller utackorderas. Med anstalt avsågs ålderdomshem, försörjningshem och vårdhem. Understödstagare som på grund av kropps- eller sinnessjukdom, vanförhet eller annan kroppslig eller andlig brist eller svaghet var i behov av vård å särskild anstalt skulle, såvitt

kunde ske, beredas dylik vård. Fattigvårdsstyrelsen hade att vidta särskilda åtgärder för att förskaffa understödstagaren inträde å sådan anstalt.

Konungens befallningshavande, sedermera länsstyrelsen, hade tillsyn över inrättandet och utförandet av fattigvården. Denna tillsyn kompletterades av fattigvårdsinspektören som skulle verka för fattigvårdens ändamålsenliga utförande och främja dess utveckling.

Fattigvårdsstyrelsens beslut om fattigvårds storlek eller insats kunde överklagas av den som berördes av beslutet till Konungens befallningshavande inom 30 dagar från det att beslutet kommit den enskilde till del. Konungens befallningshavande ålades att oavsett om besvär anförts förordna om erforderliga åtgärder för missförhållandens avhjälpande.

5.1.2 Lagen (1956:2) om socialhjälp

Lagen om socialhjälp trädde i kraft den 1 januari 1957. Enligt denna ägde den som saknade medel till sitt uppehälle och var minderårig eller som i följd av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter icke kunde försörja sig genom arbete eller som av hälsoskäl helt eller delvis borde avhålla sig från arbete, i den mån han själv saknade medel och hans behov icke tillgodosågs på annat sätt, erhålla socialhjälp till sitt livsuppehälle och till den vård som ansågs erforderlig. I andra fall meddelades socialhjälp på grunder som kommunens fullmäktige ägde bestämma eller, om sådana grunder ej fastställts, vad socialnämnd efter prövning fann erforderligt.

Reglerna om hemsändning av understödstagare utanför hemkommun fanns inte kvar i 1956 års lag. Alternativet som återstod var att söka ersättning av den kommun där understödstagaren var mantalsskriven.

Kommunen ålades i lagen om socialhjälp att anordna och driva hem för åldringar och andra personer vilka var i behov av vård eller tillsyn som icke eljest tillgodosågs. Det ställdes krav på att dessa hem skulle vara inrättade så att skäligen krav på trevnad och hygien tillgodosågs samt att lämplig fördelning av vårdtagarna möjliggjordes. Fördelningen av dem som beretts plats i hemmet skulle ske å olika rum eller avdelningar på sätt som med hänsyn till vårdbehovets art, trivseln i hemmet och övriga omständigheter ansågs mest ändamålsenligt. Det infördes också en regel att den

som beretts plats i ålderdomshem och som med hänsyn till sitt beteende icke lämpligen kunde behållas där genom landstingets försorg på annat sätt skulle få erforderlig vård och tillsyn.

Länsstyrelserna med biträde av socialvårdskonsulenter hade att noga följa tillämpningen av lagen samt att tillse att socialhjälpssamheten ordnades och sköttes på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelsen gavs befogenhet att ålägga kommunen att fullgöra sina skyldigheter att lämna socialhjälp. Yppades missförhållande hade länsstyrelsen att vidta den åtgärd om ansågs erforderlig för dess avhjälpande. Socialstyrelsen skulle med biträde av statens socialhjälpinspektör genom råd och upplysningar verka för att socialhjälpssamheten ordnades och utvecklades på ett ändamålsenligt sätt.

Besvär över beslut i ärende rörande meddelande av socialhjälp fick anföras hos länsstyrelsen.

5.1.3 Socialtjänstlagen (1980:620)

Socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft den 1 januari 1982 och ersatte bl.a. lagen (1954:579) om nykterhetsvård, lagen (1956:2) om socialhjälp och barnvårdslagen (1960:97). En förändring av sociala insatsers karaktär från allmosa till hjälp till självhjälp märktes i 1 § i vilken målsättningar för socialtjänstens arbete reglerades.

Den enskildes rätt till bistånd fick en central betydelse i socialtjänstlagen. Den enskilde hade, enligt 6 §, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kunde tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skulle genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skulle utformas så att det stärkte den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Den allmänt hållna formuleringen hade sin grund i den utveckling av socialförsäkringssystemen som skett sedan socialhjälpslagens tillkomst. Socialtjänstlagens biståndsregler skulle nämligen endast tillämpas om den enskildes behov inte kunde tillgodoses genom någon annan huvudmans försorg. Ett syfte med den allmänna utformningen av rätten till bistånd var också att den enskildes rätt skulle förenas med den helhetssyn som i framtiden skulle karaktärisera det sociala arbetet. (Prop. 1979/80:1, Del A, s. 179 ff.)

I 19 § socialtjänstlagen föreskrevs att socialnämnden skulle verka för att äldre människor fick möjlighet att leva och bo självständigt

och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Vidare skulle socialnämnden, enligt 20 § första stycket, verka för att äldre människor fick goda bostäder och ge dem som behövde det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. I andra stycket föreskrevs att kommunen skulle inrätta bostäder med gemensam service (servicehus) för äldre människor med behov av särskilt stöd.

Socialutredningen angav tre grundläggande krav som borde uppfyllas för att ett hus skulle få betecknas som servicehus (SOU 1977:41, s. 35 f.). Bostaden borde, för det första, vara utformad och utrustad så att den boende kunde utveckla sina personliga resurser och leva ett självständigt liv. Den boende skulle, för det andra, kunna erhålla de tjänster han eller hon behövde för att klara sin tillvaro och känna sig trygg varje tid på dygnet. För det tredje skulle det finnas personal som kunde bedöma när social eller medicinsk vård behövdes och som svarade för att sådana insatser kom till stånd.

Enligt 21 § skulle socialnämnden verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl mötte betydande svårigheter i sin livsföring fick möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Vidare skulle socialnämnden medverka till att den enskilde fick en meningsfull sysselsättning och att han fick bo på ett sätt som var anpassat efter hans behov av särskilt stöd.

Enligt 67 § socialtjänstlagen hade Socialstyrelsen tillsyn över socialtjänsten i riket. Styrelsen skulle följa och vidareutveckla socialtjänsten. I bestämmelsen angavs också att Socialstyrelsen utfärdade allmänna råd till ledning för tillämpningen av lagen. Enligt 68 § hade länsstyrelserna tillsyn över socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen.

Enligt 73 § gavs möjlighet att genom förvaltningsbesvär överklaga bl.a. alla beslut som nämnden meddelat i fråga om bistånd enligt 6 §.

Fr.o.m. den 1 januari 1992 övertog kommunerna ansvaret för långtidsvård från landstingen (den s.k. Ädelreformen). Förändringen märktes i socialtjänstlagen genom en ändring i 20 §. Från att endast ha varit skyldig att inrätta bostäder med gemensam service (servicehus) blev kommunerna skyldiga att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd. Begreppet särskilda boendeformer för service och omvårdnad var vidare än begreppet servicehus. Till dessa boendeformer räknades inte endast ålderdomshem och andra

servicehus utan även gruppboende för äldre samt sjukhem eller motsvarande som fördes över till kommunerna. (Prop. 1990/91:14, s. 146.)

Den 1 januari 1992 trädde även en ändring i 21 § i kraft. Genom denna ändring ålades kommuner att inrätta bostäder med särskild service för människor med funktionshinder som behövde ett sådant boende.

Med verkan fr.o.m. den 1 januari 1998 reformerades vissa bestämmelser i socialtjänstlagen. Bland annat omformulerades huvudbestämmelsen om bistånd enligt 6 §. Avsikten var bl.a. att förtydliga den enskildes ansvar för att göra vad han eller hon kunde för att försörja sig själv (prop. 1996/97:124, s. 167 f.). Biståndet delades upp i kategorierna försörjningsstöd och annat bistånd. Vad försörjningsstöd skulle lämnas till angavs i lagen (6 b §). Med annat bistånd avsågs enligt 6 f § hjälp i hemmet samt särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade. Enligt 6 g § fick kommunen ge bistånd i annan form än eller utöver vad som följde av 6 b och 6 f §§, om det fanns skäl för det.

En annan nyhet fr.o.m. den 1 januari 1998 var den utökade möjligheten enligt 6 h § att flytta till annan kommun med rätt att hos inflyttningskommunen ansöka om bistånd för hjälp i hemmet och särskilt boende för service och omvårdnad för äldre samt bostad med särskild service för funktionshindrade. En ansökan om bistånd från någon som önskade flytta till annan kommun skulle behandlas av inflyttningskommunen som om den sökande var bosatt i inflyttningskommunen. Att den sökandes behov redan var tillgodosedda i avflyttningskommunen fick inte beaktas vid biståndsbedömningen.

Möjligheten att överklaga avslagsbeslut enligt 6 g § om bistånd i annan form än eller utöver vad som följde av 6 b och 6 f §§ inskränktes, genom en ändring av 73 §, till att endast avse en laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900). Exempel på sådant bistånd var bistånd till möbler, flyttning, husgeråd, utlandsresor eller psykoterapi.

1980 års socialtjänstlag upphävdes den 1 januari 2002, när socialtjänstlagen (2001:453) trädde ikraft.

5.2 Något om den lagstiftning som föregick LSS

5.2.1 Lagen (1944:477) om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa

Den 1 januari 1945 trädde lagen om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa ikraft. Genom lagen infördes bestämmelser om handhavande av bildbara sinnesslösas undervisning och vård. Med sinnesslö förstods i lagen den som på grund av bristande förståndsutveckling inte kunde tillgodogöra sig folkskolans vanliga undervisning eller hjälpundervisning. Med bildbar sinnesslö avsågs den som var mottaglig för sådan teoretisk eller praktisk undervisning, som meddelades i sinnesslöskola. Från lagens tillämpning undantogs sinnesslö som var intagen på sinnessjukhus eller staten tillhörig anstalt för sinnesslöa.

Det ålåg landsting och stad, som inte ingick i något landsting, att dra försorg om att bildbara sinnesslöa inom landstingsområdet eller staden erhöll undervisning och vård enligt lagen eller med stöd av därav meddelande föreskrifter. För sådant ändamål skulle det för varje landstingsområde och för varje stad finnas en genom landstingets eller stadens försorg upprättad centralanstalt med erforderligt antal platser. Två eller flera landsting och städer fick ha en gemensam centralanstalt.

En centralanstalt skulle enligt huvudregeln omfatta upptagningshem för sinnesslöa barn som inte börjat skolan, skolhem med sinnesslöskola för undervisning av barn i skolåldern och arbetshem för ytterligare utbildning i praktiskt hänseende av dem som avslutat skolundervisningen i skolhemmet. I den mån det lämpligen kunde ske fick behovet av skolplatser tillgodoses genom att en externat-skola eller externatplatser vid ett skolhem inrättades. Vid en centralanstalt skulle läkare och föreståndare finnas anställda.

Det ålåg barnavårdsnämnden att vidta de åtgärder som var påkallade för att alla bildbara sinnesslöa barn i skolåldern fick sådan undervisning och vård som avsågs i lagen. Barnavårdsnämnden fick göra en ansökan, om vårdnadshavaren underlät att själv ansöka om att barnet skulle tas in på centralanstalt. När det fanns skäl för det fick ingivande av ansökan anstå, dock högst till dess barnet fyllt nio år.

Den som inte befanns vara sinnesslö, samt sinnesslö som befanns vara obildbar, fick inte utan medgivande kvarhållas på centralanstalt. Bildbar sinnesslö som var inskriven vid en centralanstalt

fick enligt huvudregeln inte definitivt skrivas ut därifrån före 21 års ålder. Vidare fick bildbar sinnesslö inte utan medgivande hållas kvar på centralanstalt efter fyllda 21 år.

Överinseendet över rikets centralanstalter utövades av Skolöverstyrelsen. Under Skolöverstyrelsen utövades tillsynen över anstalterna av inspektören för sinnesslöundervisningen. Anstalterna skulle dessutom i medicinskt-psykiatriskt hänseende vara underkastade den inspektion som konungen bestämde.

Överklagande av bl.a. beslut om inskrivning och utskrivning fick föras hos Skolöverstyrelsen. Talan mot beslut genom vilket inskrivning vägrats fick fullföljas, förutom av den som saken rörde, av vederbörande skolstyrelse och barnavårdsnämnd. Hade Skolöverstyrelsen förklarat att någon skulle skrivas in vid en centralanstalt eller lämnat en framställning om definitiv utskrivning utan bifall, fick ändring i beslutet sökas hos konungen.

Om någon underlät att följa ett beslut om inskrivning vid centralanstalt var polismyndigheten skyldig att på begäran av barnavårdsnämnd eller anstaltens föreståndare lämna behövlig handräckning för att verkställa beslutet. Polismyndigheten var också skyldig att på begäran av föreståndare för centralanstalt lämna behövlig handräckning för att återföra en inskriven vid anstalten, som olovligen undanhöll sig från anstalten.

5.2.2 Lagen (1954:483) om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna

Den 1 januari 1955 trädde lagen om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna ikraft. Lagen ersatte 1944 års lag om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa.

Lagen avsåg dels barn under skolåldern, som på grund av allmän psykisk efterblivenhet inte kunde få tillfredsställande vård i enskilt hem, dels andra barn under 18 år, som av sådan orsak inte kunde tillgodogöra sig folkskolans vanliga undervisning eller hjälpundervisning, dels personer över 18 år, som av samma anledning var ur stånd att ta vård om sig själva. Från lagens tillämpningsområde undantogs de som var intagna eller försöksutskrivna från sinnessjukhus eller staten tillhörig anstalt för psykiskt efterblivna.

Det ålåg landsting att svara för att de psykiskt efterblivna inom landstingsområdet erhöll undervisning och vård enligt lagen och med stöd av de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Vad

som i lagen stadgades om landsting och landstingsområde ägde motsvarande tillämpning på stad, som inte ingick i landsting.

För varje landstingsområde skulle landstinget låta upprätta en plan för undervisning och vård av de psykiskt efterblivna inom området. I planen skulle specialskolor (särskolor) och vårdanstalter med erforderligt antal platser upptas, liksom organ för öppen vård. Två eller flera landsting fick upprätta en gemensam plan och även ha gemensamma särskolor och vårdanstalter samt därtill knuten öppen vård. Det ålåg enligt huvudregeln landsting att anordna och driva de särskolor och vårdanstalter som fanns upptagna i planen.

I varje landstingsområde skulle det finnas en av landstinget utsedd centralstyrelse för undervisning och vård av psykiskt efterblivna. Vid särskola och vårdanstalt skulle föreståndare finnas anställd. Centralstyrelsen skulle utse föreståndaren för någon av landstingets särskolor att vara rektor vid dessa skolor med den därtill knutna öppna vården. Vid särskola och vårdanstalt skulle det finnas en ansvarig läkare (skolläkare, anstaltsläkare) för den medicinsk-psykiatriska undersökningen, behandlingen och vården där.

Landsting var inte skyldigt att ansvara för undervisning och vård i fråga om psykiskt efterblivna som var blinda, dövstumma, höggradigt vanföra eller epileptiska eller som på grund av asocialitet, disciplinärt uppträdande, hypersexualitet eller av annat liknande skäl svårligen kunde undervisas eller vårdas tillsammans med andra psykiskt efterblivna. Detsamma gällde höggradigt psykiskt efterblivna som var så svårskötta att de fordrade vård på specialanstalt, eller som led av tuberkulos i smittsamt skede.

Särskola skulle vara inrättad för externatundervisning eller som internat. Särskilda former av internat var småbarnshem med förskola för därför lämpade barn under skolåldern, skolhem med skola för allmän teoretisk och praktisk undervisning för dem som var skolpliktiga vid särskola och yrkeshem för särskolepliktiga, som efter undervisning i skolhem ansågs böra erhålla yrkesundervisning. När förutsättningar för detta ansågs föreligga skulle behovet av särskoleundervisning i första hand tillgodoses genom externat-skolor eller externatplatser vid småbarnshem, skolhem och yrkeshem.

Psykiskt efterbliven som kunde tillgodogöra sig teoretisk eller praktisk undervisning vid särskola var enligt huvudregeln skolpliktig vid sådan skola från och med det kalenderår han fyllde sju år och under så lång tid som han var i behov av sådan undervisning,

dock inte längre än till och med det kalenderår under vilket han fyllde 21 år.

Särskilda former av vårdanstalter var arbetshem för arbetsföra efterblivna, som fått undervisning i särskola men som var ur stånd att ta vård om sig själva, och med dem i förståndsutveckling och arbetsförmåga likställda, ålderdomshem för efterblivna som vårdats eller kunnat vårdas i arbetshem men inte längre var arbetsföra, vårdhem för efterblivna barn, som kunde antas inte vara lämpade för särskoleundervisning eller inte kunde tillgodogöra sig sådan undervisning, samt vårdhem för höggradigt efterblivna vuxna, som inte kunde vårdas i arbetshem eller ålderdomshem för efterblivna.

Psykiskt efterbliven som inte var särskolepliktig skulle efter fyllda sexton år vara underkastad öppen vård eller vård på vårdanstalt. Intagning i arbetshem eller ålderdomshem för efterblivna och kvarhållande i sådant hem för vård fick dock endast ske efter medgivande av den efterblivne eller, om han var underårig, av hans vårdnadshavare eller, om han var förklarad omyndig, av hans förmyndare.

Det ålåg barnvårdsnämnden att verka för att psykiskt efterblivna barn erhöll vård enligt lagen, när förhållandena påkallade det. Om ett efterblivet barn var omhändertaget enligt barnvårdslagen eller hade fyllt sexton år, fick nämnden anmäla det för inskrivning vid särskola eller vårdanstalt. Beträffande psykiskt efterblivna som fyllt 18 år ålåg det fattigvårdsstyrelsen att vidta de åtgärder som krävdes för att de efterblivna skulle erhålla vård enligt lagen. Styrelsen fick anmäla sådan efterbliven för inskrivning vid vårdanstalt. Sådan anmälan fick också göras av förmyndaren eller vårdnadshavaren, centralstyrelsens läkare samt, såvitt angick den som var eller varit intagen i särskola, skolans föreståndare.

Centralstyrelsens befattning enligt lagen med ärenden om bl.a. inskrivning vid och utskrivning från särskola och vårdanstalt skulle utövas av en delegation, som bestod av en lagfaren ordförande som utsetts av länsstyrelsen. Denne borde inneha ett domarämbete. I delegationen skulle, efter centralstyrelsens bestämmande, även ingå minst två högst fyra ledamöter som styrelsen utsett inom sig.

Överinseendet av den undervisning och vård, som meddelades enligt lagen, utövades av Skolöverstyrelsen och Medicinalstyrelsen med den fördelning av uppgifter och befogenheter mellan dessa myndigheter som konungen bestämde. För varje särskola och vårdanstalt skulle en av myndigheterna vara huvudtillsynsmyndighet.

Överklagande av beslut bl.a. om inskrivning eller intagning vid särskola eller vårdanstalt eller utskrivning från sådan skola eller anstalt fick föras hos vederbörande huvudtillsynsmyndighet. Talan mot beslut genom vilket inskrivning vägrats fick fullföljas, förutom av den som saken rörde, av skolstyrelsen, barnavårdsnämnden eller fattigvårdsstyrelsen. Hade huvudtillsynsmyndigheten förklarat att någon skulle skrivas in vid särskola eller vårdanstalt eller intas på vårdhem, eller lämnat framställning om slutlig utskrivning utan bifall, fick beslutet överklagas hos konungen.

Bestämmelser om handräckning fanns i lagen.

5.2.3 Lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda

1967 års omsorgslag trädde ikraft den 1 juli 1968, då 1954 års lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna upphörde att gälla. Den nya lagen avsåg psykiskt utvecklingsstörda, som på grund av hämmad förståndsutveckling behövde särskilda omsorger genom det allmänna för sin utbildning eller anpassning i samhället. Lagen innehöll bestämmelser om att landstingskommuner skulle bereda psykiskt utvecklingsstörda undervisning, vård och omsorger i övrigt, i den mån annan inte ansvarade för detta. Om inte annat föreskrevs hade lagens bestämmelser om landstingskommun motsvarande tillämpning på stad som inte tillhörde landstingskommun.

Undervisning för psykiskt utvecklingsstörda som på grund av syn- eller hörselskada inte kunde följa undervisningen i särskola sörjde staten för genom specialskola.

Med särskilda omsorger genom det allmänna avsågs enligt föredragande statsråd (prop. 1967:142, s. 106) i princip omsorger som inte skulle beredas individen enligt annan lagstiftning, t.ex. skollagen, sjukvårdslagen m.fl.

Lagen kunde tillämpas med tvång, om detta krävdes.

Undervisning av psykiskt utvecklingsstörda meddelades i särskola. I samband därmed skulle eleverna beredas den personliga och medicinska omvårdnad som behövdes. Särskolan omfattade förskola, skola för grundundervisning, träningskola eller yrkesskola eller flera av dessa skolformer.

För psykiskt utvecklingsstörda, som kunde gå i särskola men hade svårt att anpassa sig till verksamheten i skolan eller för dem där undervisningen krävde särskilda anordningar, meddelades spe-

cialundervisning i särskola eller undervisning i specialskola. För psykiskt utvecklingsstörda, som på grund av rörelsehinder, långvarig sjukdom eller liknande inte kunde delta i särskolans vanliga arbete, anordnades särskild undervisning lämpad för dem.

För vård av psykiskt utvecklingsstörda skulle det finnas vårdhem, specialsjukhus, daghem för barn och sysselsättningshem. För utvecklingsstörda som behövde vård i vårdhem med särskilda anordningar skulle det finnas specialvårdhem. Psykiskt utvecklingsstörd som behövde vård enligt lagen men som inte behövde bo i vårdhem eller specialsjukhus, skulle tillhandahållas vård i hemmet. Psykiskt utvecklingsstörda som inte kunde bo i eget hem men inte heller behövde bo i vårdhem m.m., skulle beredas bostad i annat enskilt hem, inackorderingshem eller elevhem.

Ledningen av landstingskommunernas verksamhet utövades i den nya lagen av en styrelse för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Särskola skulle stå under ledning av en rektor. För vårdhem, daghem, sysselsättningshem, inackorderingshem och elevhem skulle det finnas föreståndare. Vidare skulle det vid de nämnda inrättningarna finnas en läkare, som var ansvarig för den medicinska vården.

En beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda skulle finnas. Den bestod av en lagfaren ordförande som borde vara eller ha varit innehavare av ordinarie domartjänst samt ytterligare två eller fyra ledamöter, som skulle vara ledamöter eller suppleanter i styrelsen för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda.

Psykiskt utvecklingsstörd, som kunde tillgodogöra sig undervisning men inte kunde följa undervisningen inom det allmänna skolväsendet, var särskolpliktig från och med höstterminen det kalenderår då han fyllde sju år, så länge han behövde sådan undervisning, enligt huvudregeln dock längst till och med vårterminen det kalenderår då han fyllde 21 år.

Särskolpliktig psykiskt utvecklingsstörd skulle skrivas in i särskola, om han inte fick enskild undervisning, som väsentligen motsvarade den undervisning han skulle ha fått i särskola, eller var syn- eller hörselskadad och därmed skulle meddelas undervisning i specialskola. Utvecklingsstört barn som inte uppnått skolpliktig ålder, fick skrivas in i särskola, om vårdnadshavaren samtyckte till det eller om barnet var omhändertaget för samhällsvård.

Var det med hänsyn till svårigheter att dagligen färdas mellan hemmet och skolan eller av annat förhållande påkallat att den som var inskriven i särskola bodde i annat enskilt hem än det egna, i

inackorderingshem eller i elevhem, fick i samband med inskrivningen eller senare beslutas att han skulle bo i sådant hem.

Vård i vårdhem eller specialsjukhus skulle beredas psykiskt utvecklingsstörd som var i behov av detta, efter hans eget samtycke om han var myndig och annars efter samtycke av vårdnadshavaren eller förmyndaren. Den som fyllt 15 år och nått sådan mognad att hans vilja borde beaktas fick dock beredas vård endast efter eget samtycke (34 § lagen). Psykiskt utvecklingsstörd som fyllt 15 år fick dock oberoende av sådant eget samtycke som nyss nämnts beredas vård i vårdhem eller specialsjukhus, om vården var oundgängligen påkallad med hänsyn till utvecklingsstörningens grad och till att han till följd av utvecklingsstörningen enligt 35 § första stycket lagen

- a) var farlig för annans personliga säkerhet eller fysiska eller psykiska hälsa eller för eget liv,
- b) var ur stånd att ta vård om sig själv,
- c) var ur stånd att skydda sig själv mot att bli sexuellt utnyttjad eller
- d) hade ett för närboende eller andra grovt störande levnadssätt.

Vård i specialsjukhus oberoende av samtycke fick beredas även när vården var oundgängligen påkallad med hänsyn till, förutom utvecklingsstörningens grad, att den utvecklingsstörde till följd av utvecklingsstörningen var farlig för annans egendom eller annat av lagstiftningen skyddat intresse än som avsåg under a) i 35 § första stycket lagen. Vården fick dock beredas endast med stöd av domstols förordnade enligt 31 kap. 3 § brottsbalken. (35 § andra stycket 1967 års omsorgslag.)

Högsta tillsyn över den verksamhet som bedrevs enligt lagen utövades av Skolöverstyrelsen och Socialstyrelsen, med den fördelning av uppgifterna som konungen bestämde. För varje inrättning för psykiskt utvecklingsstörda skulle en av myndigheterna vara huvudtillsynsmyndighet. Under Skolöverstyrelsen hade länskolnämnden inseende över den verksamhet som överstyrelsen hade högsta tillsynen över.

Hos den psykiatriska nämnd som avsågs i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall fick vissa beslut enligt 1967 års omsorgslag överklagas. Det kunde bl.a. gälla beslut varigenom någon inskrivits i särskola, vårdhem eller i specialsjukhus, i annat fall än när någon genom lagakraftvunnen dom

överlämnats till vård i sådant sjukhus. Det kunde vidare gälla att ansökan om utskrivning från särskola, vårdhem eller specialsjukhus avslagits. Mot beslut varigenom bl.a. omsorg enligt 1967 års lag hade vägrats fick talan enligt huvudregeln föras hos huvudtillsynsmyndigheten genom besvär. Talan fick föras av vårdnadshavaren, förmyndaren eller den som beslutet rörde, om han fyllt 15 år. Mot beslut varigenom inskrivning i särskola, vårdhem eller specialsjukhus vägrats, fick talan också föras av skolstyrelsen, barnvårdsnämnden eller socialnämnden. Psykiatriska nämndens beslut eller huvudtillsynsmyndighetens beslut fick inte överklagas.

Regler om handräckning fanns även i 1967 års omsorgslag.

5.2.4 Lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.

Den 1 juli 1986 ersattes 1967 års omsorgslag av 1985 års omsorgslag. 1985 års lag var en rättighetslag för de psykiskt utvecklingsstörda. Den gällde fram till det att LSS trädde ikraft den 1 januari 1994.

Bestämmelser om undervisning fanns inte i 1985 års lag. Inte heller reglerna om tvångsvård fanns med. De särskilda omsorgerna skulle nämligen vara grundade på frivillighet från de omsorgsberättigades sida.

Föredragande statsråd konstaterade i förarbetena till lagen (prop. 1985/86:176 s. 84) att Socialberedningen i betänkandet Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten (SOU 1984:64) presenterat ett förslag som bl.a. innehöll påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. I avvaktan på en samlad bedömning ansåg han att den enda framkomliga vägen var att övergångsvis behålla 35 § i 1967 års omsorgslag om vård oberoende av samtycke samt därtill anslutande regler, vid sidan av den nya omsorgslagen. (Denna bestämmelse togs in i 6 § lagen [1985:569] om införande av lagen [1985:568] om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., utredningens anm.) Intill dess att en ändrad ordning kunde genomföras fanns enligt föredragande statsråd alltjämt förutsättningar att tillämpa 31 kap. 3 § brottsbalken om överlämnande till vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda. Statsrådet förutsatte att även frågan om brottspåföljder skulle få en adekvat lösning i samband med att Socialberedningens förslag om nya regler för vård av psykiskt störda genomfördes.

1985 års omsorgslag innehöll föreskrifter om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Vad i lagen sades om psykiskt utvecklingsstörda gällde även personer som på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, hade fått ett betydande och bestående begåvningshandikapp samt personer med barndomspsykos.

I 1985 års omsorgslag framgick att det i socialtjänstlagen (1980:620) och i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) fanns föreskrifter om kommunernas och landstingskommunernas ansvar för socialtjänst respektive hälso- och sjukvård åt alla.

De särskilda omsorgerna skulle syfta till att ge psykiskt utvecklingsstörda möjlighet att leva som andra och i gemenskap med andra. Omsorgerna skulle vara inriktade på att utveckla den enskildes egna resurser. Verksamheten skulle vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. De särskilda omsorgerna enligt 1985 års omsorgslag var enligt 4 §

1. rådgivning, annat personligt stöd samt stöd av en särskild kontaktperson,
2. daglig verksamhet i dagcenter eller annan sysselsättning för dem över skolåldern, som saknade förvärvsarbete och inte utbildade sig,
3. korttidsvistelse utanför det egna hemmet i syfte främst att avlösa anhöriga i vård och tillsyn, samt korttidstillsyn utanför hemmet av skolungdom över 12 år,
4. boende i familjehem eller elevhem för barn och ungdomar som behövde bo utanför föräldrahemmet,
5. boende i gruppboende för vuxna som inte kunde bo i en egen bostad.

Psykiskt utvecklingsstörda hade rätt till särskilda omsorger enligt 1985 års omsorgslag, om de behövde sådant stöd och sådan hjälp i sin livsföring och deras behov inte tillgodosågs på något annat sätt. Psykiskt utvecklingsstörda skulle genom de särskilda omsorgerna tillförsäkras goda levnadsvillkor. De särskilda omsorgerna skulle anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de var lätt tillgängliga för de människor som behövde dem och stärkte deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Varje landsting skulle svara för de särskilda omsorgerna åt psykiskt utvecklingsstörda som var bosatta inom landstinget. Vad

som i lagen sades om landsting gällde också kommuner som inte ingick i ett landsting.

Socialstyrelsen hade tillsyn över verksamheten. Styrelsen skulle därvid följa och stödja verksamheten. Styrelsen hade också rätt att inspektera verksamheten.

Ledningen av omsorgsverksamheten skulle utövas av en omsorgsnämnd. Omsorgsnämndens beslut om särskilda omsorger åt enskilda enligt 4 §, fick överklagas hos länsrätten. Även vissa beslut av Socialstyrelsen fick överklagas. Detta skedde då till kammarrätten.

5.2.5 Lagen (1985:569) om införande av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.

1967 års omsorgslag upphörde att gälla den 1 juli 1986, dock med vissa undantag. Dessa framgick av 1985 års införandelag. Där föreskrevs i 6 § att 35 § i den upphävda omsorgslagen från 1967, som rörde beredande av vård oberoende av samtycke samt vissa därtill särskilt uppräknade anslutande bestämmelser, fortfarande gällde i tillämpliga delar för specialsjukhus och vårdhem för vuxna.

1985 års införandelag upphävdes den 1 januari 1994, när även 1985 års omsorgslag upphävdes och ersattes av LSS.

6 Tidigare behandling av frågor om kommunalt domstols- eller lagtrots

6.1 Kommunalbot (SOU 1989:64)

Regeringen bemyndigade den 24 april 1986 chefen för Civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förutsättningslöst undersöka om det gällande regelsystemet behövde kompletteras med bestämmelser som motverkade att kommuner och landsting överträdde gränserna för den kommunala kompetensen eller satte sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål. Utredningen antog namnet Kommunalansvarsutredningen. Utredningens uppdrag var slutfört i september 1989, då betänkandet Kommunalbot (SOU 1989:64) överlämnades till chefen för Civildepartementet.

Utredaren ansåg (s. 99) att det fanns ett alltför stort spelrum mellan den kommunala verkligheten och lagen, samt att det befintliga sanktionssystemet inte var effektivt.

Utredaren föreslog inte någon ändring i det straffrättsliga eller disciplinära ansvaret. Han ansåg att invändningarna mot ett eventuellt utvidgat tjänsteansvar på det kommunala området vägde tungt och såg inte någon anledning att gå in på sådana lösningar. (S. 103 f.)

Utredaren ansåg inte heller att skärpt statlig tillsyn och kontroll genom underställning eller vite var någon bra lösning (s. 106). Han föreslog inte heller någon ändring i reglerna om den kommunala revisionen (s. 107).

Utredaren föreslog i stället att sanktionssystemet kompletterades med en mot själva kommunerna och landstingen riktad generell ekonomisk påföljd för grova lagöverträdelser och för överträdelser av domstolsbeslut om verkställighetsförbud, en kommunalbot. Beloppet för boten föreslogs bli lägst 100 000 kr och högst 10 miljoner kronor. Utredaren föreslog vidare att frågor om åläggande av kommunalbot skulle prövas av kammarrätten efter ansökan av JO. (S. 121.)

Den tilltänkta sanktionen var inte ett straff, men väl en straffliknande påföljd. En särskild lag om kommunalbot föreslogs. Modellen för lagförslaget var hämtad från institutet företagsbot i 36 kap. brottsbalken. (S. 125 f.)

I 1 § i förslaget till lag om kommunalbot angavs följande (s. 11).

För fel som genom handling eller underlåtenhet begås i kommunal eller landstingskommunal verksamhet skall kommunen eller landstingskommunen åläggas kommunalbot, om felet innebär

1. ett grovt åsidosättande av en föreskrift om kommunernas eller landstingskommunernas befogenheter eller åligganden, eller
2. en överträdelse av ett verkställighetsförbud eller annat förordnande som en domstol har meddelat enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

I 2 § i förslaget föreskrevs undantag om kommunen eller landstinget hade gjort vad som kunde begäras för att undvika felet, eller om det annars var oskäligt att ålägga kommunalbot.

I specialmotiveringen till 1 § i lagförslaget anfördes bl.a. följande (s. 126 f.).

Lagen avser fel genom handling eller underlåtenhet. Den kommunala verksamheten drivs genom förvaltningsakter, beslut, som mestadels kan överklagas genom förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär. Kommunalbot har ingen annan anknytning till besvärprocessen än att domar i sådan process kan bli utredningsmaterial i frågan om det förekommit fel i den kommunala verksamheten och om felet är av sådan svårighetsgrad att kommunalbot kan komma i fråga.

Med föreskrifter om kommunernas eller landstingskommunernas befogenheter eller åligganden avses endast föreskrifter av offentlig-rättslig natur. Härmed åsyftas närmare bestämt föreskrifter som kräver lagform eller lagstöd enligt 8 kap. 5 och 7 §§ regeringsformen [...]. Kommunalboten gäller alltså sådana lagar, förordningar och andra föreskrifter som gäller speciellt för kommuner och landstingskommuner.

Betänkandet remissbehandlades. De flesta remissinstanserna var kritiska till sanktionen kommunalbot som sådan men ansåg att någon form av sanktion borde införas, i första hand vid s.k. domstolstrots. Utredningens förslag ledde inte till lagstiftning. (SOU 1993:109, s. 24.)

6.2 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109)

Regeringen bemyndigade den 13 februari 1992 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Kommittén antog namnet Lokaldemokratikommittén. Utredningens arbete var i december 1993 slutfört i och med delbetänkandet Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109).

Lokaldemokratikommittén redovisade i betänkandet olika åtgärder för att komma till rätta med s.k. domstolstrots, lagtrots och liknande överträdelser från kommuners och landstings sida. Som lagtrots betecknade Lokaldemokratikommittén handlande eller underlåtenhet av kommuner och landsting som innebär att de medvetet sätter sig över tvingande lagregler av offentligrättslig natur (s. 30). Man anförde bl.a. följande (s. 9).

Vid utarbetandet av förslagen har våra utgångspunkter varit dels att den laglighetsprövning som sker av kommunala beslut måste ha ett reellt innehåll, dels att i lag fastställda rättigheter för enskilda kan förverkligas. Dessutom måste den kommunala självstyrelsen såsom den kommer till uttryck i regeringsformen och den europeiska konventionen om kommunalt självstyre beaktas. Detta har inneburit en svår balansgång eftersom inte bara den kommunala självstyrelsen garanteras i författningen utan även kravet på att den offentliga makten skall utövas under lagarna.

Kommitténs förslag gick i första hand ut på att kommuner och landsting skulle åläggas att själva vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots. Detta skulle i första hand ske genom att granskningen av lagligheten i verksamheten inom nämnderna blev en obligatorisk uppgift för revisorerna. Revisorerna fick också rätt att väcka ärenden i fullmäktige och i nämnderna som rörde granskningen. Vad gällde initiativrätten i fullmäktige förutsatte den dock att fullmäktige föreskrivit att så fick ske. (S. 9 f.)

Lokaldemokratikommittén föreslog (s. 10) att det i kommunalagen uttryckligen skulle anges att nämnderna hade rätt att vägra verkställa beslut av fullmäktige som hade överklagats eller som var uppenbart olagliga. Man anförde vidare följande (s. 10 f.).

Revisorernas utökade uppgifter samt nämndernas lagstadgade rätt att vägra verkställa överklagade eller olagliga fullmäktigebeslut innefattar ett ökat personligt ansvar för de förtroendevalda både vid lagtrots och

domstolstrots. Vad gäller det som betecknats som lagtrots anses dessa båda generella åtgärder vara tillräckliga.

För vissa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning bör dock dessa åtgärder kompletteras med ett personligt vitesansvar.

[...]

Sanktionen vite bör i viss utsträckning kunna riktas mot kommuner och landsting vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär. Eftersom detta slags domstolstrots många gånger inte beror på tredska från de förtroendevaldas sida utan på faktisk resursbrist hos en kommun eller ett landsting bör kommunen eller landstinget vara adressat för vitet och inte de enskilda förtroendevalda i en nämnd.

Länsstyrelsen får därför enligt förslaget befogenhet att sätta ut vite för att förmå ett landsting eller en kommun att inom rimlig tid verkställa domstolsbeslut om insatser för enskilda enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta gäller dock inte domstolsbeslut som grundar betalningsskyldighet för bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen eller insatser enligt 9 § LSS vilka avser ekonomiskt stöd. Verkställigheten av sådana beslut ligger på kronofogdemyndigheten.

Länsstyrelsen får inte sätta ut vite förrän domstolsbeslutet har vunnit laga kraft och det bör endast ske undantagsvis när underlåtenheten att verkställa beslutet beror på ren tredska. Länsstyrelsen skall vid den tillsyn över kommunerna och landstingen som åligger dem enligt socialtjänstlagen respektive LSS ta hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen arbetar. Detta ser vi som en nödvändig konsekvens av Sveriges ratificering av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Lokaldemokratikommitténs betänkande remissbehandlades. Det fanns mycket splittrade uppfattningar hos remissinstanserna till flera av kommitténs förslag. En del av de förslag som kommittén lämnat och som remissinstanserna tillstyrkt ansågs kunna läggas till grund för lagstiftning. Dessa förslag bearbetades vidare inom kommunenheten vid Civildepartementet (sedermera Finansdepartementets kommunavdelning). Förslagen redovisades i Finansdepartementets departementsskrivelse Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Ds 1995:27).

6.3 Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Finansdepartementet, Ds 1995:27)

I sammanfattningen av departementsskrivelsen anfördes i huvudsak följande (s. 7).

Detta betänkandet tar sin utgångspunkt i Lokaldemokratikommitténs delbetänkande Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) och remissyttrandena över detta betänkande. Med hänsyn dels till de mycket splittrade uppfattningarna hos remissinstanserna till flera av kommitténs förslag, dels till att vissa mer grundläggande problem rörande förhållandet mellan staten och kommunerna först bör få sin lösning, har vi valt att nu endast gå vidare med vissa av kommitténs förslag. Vi föreslår att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning dels vid trots mot verkställighetsförbud, dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare verkstälts.

Beträffande frågan om vite i samband med förvaltningsbesvär gjordes i departementsskrivelsen följande bedömning (s. 41).

Frågan om att införa ett sanktionssystem för domstolstrots och lagtrots i samband med förvaltningsbesvär samt den närmare utformningen av ett sådant system bör avvakta tills dess att ansvarsförhållandet mellan staten och kommunerna, när det gäller att garantera medborgarnas sociala rättigheter, har klarlagts.

Förslagen i departementsskrivelsen föranledde ingen lagstiftning.

6.4 Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21)

Regeringen beslutade den 30 januari 1997 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera frågan om bemötande av personer med funktionshinder och mot bakgrund av detta lämna förslag som kunde bidra till att avhjälpa brister och missförhållanden i bemötandet av personer med funktionshinder (dir. 1997:24). Utredningen antog namnet Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder. Slutbetänkandet, Lindqvists nia (SOU 1999:21), överlämnades till chefen för Socialdepartementet i mars 1999.

I betänkandet anförde den särskilde utredaren, f.d. statsrådet Bengt Lindqvist, bl.a. följande (s. 12).

Klyftan mellan ideal och realiteter visar sig särskilt tydligt i frågan om domstolstrots. Det finns exempel på att huvudmän inte verkställer domar om rätt till insatser eller bistånd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller socialtjänstlagen (SoL). Det är oacceptabelt. I praktiken innebär det att enskilda inte får de insatser eller det bistånd som de har rätt till. Frågan har varit aktuell i många år. Under tiden har flera förslag till lösningar utretts utan att detta lett till några åtgärder. Jag anser att domstolstrots är en bemötandefråga och tar därför upp den i detta slutbetänkande.

Utredaren föreslog nio vägar för att utveckla bemötandet (s. 13 f.). Förslag nummer två handlade om att sätta stopp för domstolstrots. Efter en genomgång av olika lösningar som diskuterats anförde utredaren bl.a. följande (s. 42 f.).

De lösningar som hittills presenterats har för- och nackdelar, mest nackdelar. Den lösning jag nu föreslår har sin utgångspunkt i den ordning som redan finns i lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården. Enligt den får Socialstyrelsen förelägga en vårdgivare att rätta till missförhållandena om Socialstyrelsen anser att vårdgivaren inte uppfyller kraven på god vård och att missförhållandena påverkar patientsäkerheten. Socialstyrelsen skall ange vilka åtgärder som anses nödvändiga och kan besluta om vite. Bestämmelsen finns numera i 6 kap. 13 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

Enligt min mening är en av orsakerna till att vissa kommuner har svårt att uppfylla sina förpliktelser enligt lagen en brist på beredskap att bygga ut verksamheten i den omfattning som behövs. Länsstyrelserna bör därför få bättre möjligheter att i förebyggande syfte försöka få till stånd en bättre planering av verksamheten, så att den enskilde kan erbjudas den insats hon eller han har rätt till. Om en sådan överläggning inte leder fram till önskat resultat bör länsstyrelserna få möjlighet att förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande bör kunna föras med vite. Jag anser också att en länsstyrelse bör kunna uppmärksamma att kommunen inte rättar sig efter vad en domstol föreskrivit i en dom. I ett sådant fall bör länsstyrelsen förelägga kommunen att verkställa domen. Också här bör föreläggandet kunna kombineras med ett vite. Vitets storlek och utdömande av vitet skall ske enligt lagen (1985:206) om viten.

Utredaren föreslog sammanfattningsvis följande (s. 37).

Länsstyrelsen skall kunna förelägga en kommun eller ett landsting att bygga upp en service enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller socialtjänstlagen (SoL) i erforderlig omfatt-

ning och som gör det möjligt att i rimlig tid verkställa domar som ger enskilda rätt till viss insats. Ett sådant föreläggande skall kunna förenas med vite. En kommun som inte verkställt en sådan dom skall också kunna ges ett föreläggande med vite.

Länsstyrelserna bör få särskilda resurser för att stärka och intensifiera sin tillsyn i dessa frågor och utveckla gemensamma metoder för tillsynen. En viss del av dessa resurser bör tillföras Socialstyrelsen för att samordna, följa och utveckla verksamheten.

Betänkandet remissbehandlades och låg till grund för ändringsförslagen beträffande LSS och socialtjänstlagen i propositionen Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79). Förslagen föranledde ny lagstiftning fr.o.m. den 1 juli 2000.

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

I propositionen, som närmare behandlats i avsnitt 1.3.4, föreslog regeringen följande åtgärder mot domstolstrots m.m. (s. 76).

Länsstyrelsen skall verka för att kommuner och landsting planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och framtida behov av bistånd enligt 6 f § socialtjänstlagen (1980:620). Länsstyrelsen får förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till vissa insatser enligt respektive lag. De nya reglerna får dock inte tillämpas om verkställighet av en lagakraftvunnen dom enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen redan har sökts enligt utsökningsbalken (1981:774). Vidare förfaller ett vitesföreläggande om verkställighet söks enligt utsökningsbalken. Den enskilde får överklaga länsstyrelsens beslut på en begäran om vitesföreläggande.

Bemötandeutredningens förslag avvek från regeringens förslag i den del som avsåg kommuners och landstings förebyggande verksamhet. Bemötandeutredningen ville ge länsstyrelserna möjlighet att vitesförelägga kommuner och landsting redan i det förebyggande ledet. Utredningen hade heller inget förslag som gällde utsökningsbalken. (Propositionen, s. 76).

I propositionen (s. 81) framhöll regeringen vikten av att landets kommuner verkligen har en beredskap för att uppfylla de krav som ställs i LSS och socialtjänstlagen om rätt till vissa insatser. Det

anfördes (s. 82) att det länge har funnits ett behov av att göra något åt problemet med att kommuner och landsting trotsar domar som ger en enskild rätt till en insats enligt LSS och socialtjänstlagen. Vidare anfördes bl.a. följande (s. 82 ff.).

Svårigheterna att finna en juridiskt hållfast lösning som dessutom låter sig förenas med principen om den kommunala självstyrelsen har emellertid varit betydande och gjort att problemet kvarstått år efter år till stort förfång för bl.a. funktionshindrade personer. Den generella frågan om kommunalt domstolstrots undersöks nu på nytt inom Justitiedepartementet och ett utredningsförslag i ämnet kan förväntas under hösten 2000. Regeringen anser emellertid att skadeverkningarna för enskilda på LSS- och socialtjänstområdet är så oacceptabla att åtgärder som motverkar domstolstrots måste företas redan nu.

Bemötandeutredningen har analyserat olika möjligheter att ingripa om kommuner och landsting inte följer domstolsutslag som gäller enskilda personers rättigheter enligt LSS och SoL. Utredningens förslag till åtgärder för att motverka domstolstrots låg till grund för de lagförslag som regeringen den 2 december 1999 beslutade att inhämta Lagrådets yttrande över. Lagrådet anmärkte bl.a. att förslagens förhållande till utsköningsbalkens regelsystem inte hade klarlagts. Sammanfattningsvis ansåg Lagrådet att lagförslagen var otillräckligt analyserade från juridisk synpunkt och avstyrkte därför att de lades till grund för lagstiftning. Lagrådet erinrade också om att Justitiedepartementet uppdragit åt en utredare att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots.

Regeringen tar allvarligt på den kritik mot förslaget som framförts av Lagrådet. Som nämnts är det dock regeringens uppfattning att det är angeläget att inte ytterligare fördröja införandet av ett påtryckningsmedel för att förmå kommuner och landsting att följa domstolsutslag om rätt till vissa insatser enligt LSS och SoL. Den utredning som pågår inom Justitiedepartementet arbetar med att se över problemet med kommunalt domstolstrots i ett bredare perspektiv, dvs. inte enbart inom områdena för LSS och socialtjänsten. Resultatet av denna utredning kan beräknas föreligga inom något år. I utredarens uppdrag ingår att överväga om det sanktionssystem som förordas bör gälla generellt, anpassas till olika sektorer eller utgöra en kombination av dessa modeller. Det är mycket troligt att utredaren kommer att föreslå åtgärder mot kommunalt domstolstrots som på ett eller annat sätt berör just LSS och SoL. Vad dessa förslag sedan kommer att föranleda är det naturligtvis för tidigt att uttala sig om. För regeringen är det emellertid väsentligt att en ytterligare fördröjning av åtgärder mot domstolstrots på de aktuella områdena inte sker. När resultatet av det pågående utredningsarbetet föreligger kan det finnas anledning att på nytt ta ställning i frågan i hela dess vidd. Erfarenheterna av de nu föreslagna reglerna skall beaktas och utvärderas när frågan skall prövas

i sin fulla vidd. Därtill bör särskilt beaktas de synpunkter som Lagrådet har anfört.

[...] Regeringen har emellertid efter Lagrådets hörande gjort ett förtydligande i lagtexterna som klargör att de föreslagna nya reglerna inte får tillämpas om verkställighet av en lagakraftvunnen dom om vissa insatser enligt LSS och socialtjänstlagen redan har sökts enligt utsökningsbalken (1981:774). Vidare tilläggs att ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt utsökningsbalken. Lagrådet anmärker att det knappast är möjligt för länsstyrelsen att enbart utfärda ett vitesföreläggande om verkställighet av en dom om domen inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse. Redan i dag gäller att förvaltningsdomstolarna skall utforma sina avgöranden på ett sådant sätt att det av avgörandet klart och entydigt framgår vilken förmån eller insats som tillerkänts den enskilde. Det är meningen att den befintliga domen skall ligga till grund för vitesföreläggande mot kommuner och landsting enligt de föreslagna bestämmelserna. Avsikten med förslaget är inte att länsstyrelserna själva skall fylla ut en dom om domen är otillräckligt preciserad. En dom som inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse kan inte ligga till grund för ett vitesföreläggande av länsstyrelsen enligt de föreslagna bestämmelserna. Länsstyrelsen måste emellertid enligt de föreslagna bestämmelserna t.ex. kunna vitesförelägga en kommun att tillhandahålla en person en plats i en bostad med särskild service inom kommunen utan någon närmare precision om var i kommunen bostaden skall vara belägen, om detta är vad personen har yrkat och fått beviljat av domstolen.

Som anförts i föregående avsnitt trädde de nya bestämmelserna om vitesförelägganden i kraft den 1 juli 2000 (bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240).

6.6 Kommunalt domstolstrots (Justitiedepartementet, Ds 2000:53)

Den 21 september 1999 fick regeringsrådet Sigvard Holstad i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots. I departementsskrivelsen Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53) redovisas utredningens överväganden och förslag.

Beträffande frågan om utsökningsbalkens tillämplighet vid verkställighet av förvaltningsdomstols dom gjorde utredningen följande bedömning (s. 95).

En förvaltningsdomstols dom som innefattar en förpliktelse för en kommun att utge ekonomiskt stöd enligt LSS eller SoL kan verkställas enligt UB:s bestämmelser om utmätning.

Innebär en förvaltningsdomstols dom att en enskild har rätt till någon annan insats enligt LSS eller SoL än ekonomiskt stöd kan verkställighet enligt 16 kap. UB medges. Utrymmet för sådan verkställighet torde emellertid i praktiken vara mycket begränsat.

Utredningen bedömde att det fanns behov av att vidta åtgärder för att motverka att kommuner och landsting sätter sig över domstolars avgöranden. Vidare anfördes bl.a. följande (s. 107).

Något generellt sanktionssystem bör inte införas. I stället bör för varje enskilt område där det visat sig förekomma problem övervägas om någon typ av sanktion bör införas. Det bör också undersökas om andra åtgärder än sanktioner skulle kunna motverka kommunalt domstols- trots. De områden som närmast kan komma i fråga är verksamhets- området för LSS, socialtjänsten och den fria kommunala sektorn.

Utredningen ansåg inte att någon skärpt kriminalisering i syfte att motverka domstols- trots borde genomföras. Vidare bedömdes att några åtgärder inte borde riktas mot fullmäktige. En utvidgning av skadeståndsansvaret ansågs inte heller som någon lämplig åtgärd. (S. 115.)

Utredningen föreslog att en anmälningsplikt för revisorerna skulle införas. Utredningen lämnade i denna del följande förslag (s. 119).

I den mån det behövs för att motverka domstols- trots får de kommunala revisorerna vidgade möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda.

Revisorerna åläggs också en anmälnings- och rapporteringsplikt när de upptäckt att domstols- trots förekommit.

För att motverka domstols- trots inom området för laglighetsprövning föreslog utredningen utöver sanktionsbestämmelser nya regler om när verkställighet av kommunala beslut får ske och om rättelse av verkställighet (s. 123).

Beträffande frågan om domstols- trots inom verksamhetsområdet för LSS lämnade utredningen följande förslag (s. 149).

I fråga om domstols- trots inom LSS-området har utredningen utarbetat ett förslag som innebär att den nyligen införda vitessanktionen ersätts med en sanktionsavgift.

Avgiften kan drabba kommuner eller landsting som dröjer alltför länge med att verkställa domar angående insatser enligt LSS.

Länsstyrelsen får i uppgift att hos länsrätten väcka talan mot vederbörande kommun eller landsting angående skyldighet att betala sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften får bestämmas till lägst 10 000 kr och högst 1 000 000 kr. Den får inte dömas ut vid obetydliga försummelser.

När det gällde frågan om domstolstrots inom socialtjänsten lämnade utredningen följande förslag (s. 163).

I fråga om domstolstrots inom socialtjänstens område har utredningen utarbetat ett förslag till sanktionsavgift av samma slag som föreslås för LSS-området.

Avgiften kan drabba kommuner som inte fullgör sina förpliktelser enligt domar angående förmåner enligt SoL.

Länsstyrelsen får i uppgift att hos länsrätten väcka talan mot vederbörande kommun angående skyldighet att betala sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften får bestämmas till lägst 10 000 kr och högst 1 000 000 kr. Den får inte dömas ut vid obetydliga försummelser.

Utredningen anförde sammanfattningsvis bl.a. följande om förslagen till sanktionsavgifter inom LSS- och socialtjänstområdena (s. 12 f.).

När det gäller behovet av åtgärder mot domstolstrots på LSS-området anser utredningen att det är mycket som talar för att det bör finnas tillgång till en särskild sanktion. I fråga om domstolstrots inom socialtjänstens område konstaterar utredningen att behovet av en sanktion är betydligt mindre. Detta hindrar dock inte att det från allmän synpunkt kan anses föreligga ett behov även här.

Utredningen anser liksom tidigare utredningar att en sanktion på de båda berörda sociala områdena skall vara riktad mot kommunen eller landstinget som juridisk person. Med denna utgångspunkt ställs man enligt utredningen inför valet mellan att behålla den nyligen införda vitessanktionen eller att ersätta den med en sanktionsavgift. Utredningen anser att en sanktionsavgift sannolikt skulle utgöra ett bättre vapen mot domstolstrots än vitessanktionen. Samtidigt framhålls emellertid att det först efter någon tids erfarenheter från den praktiska tillämpningen kan säkert sägas om framförda invändningar mot vitesystemet har en sådan tyngd att det bör avvecklas och eventuellt ersättas med en ordning med sanktionsavgifter.

Mot denna bakgrund har utredningen övervägt hur ett system med sanktionsavgifter skulle kunna utformas och även utarbetat ett förslag till lagändringar som ett sådant system skulle kräva.

6.7 Regeringens proposition Åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122)

Med Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53) som beredningsunderlag beslutade regeringen den 14 mars 2002 att överlämna propositionen Åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122) till riksdagen. Regeringens bedömning (s. 13) var att ytterligare åtgärder behövde vidtas för att motverka att kommuner och landsting sätter sig över de allmänna förvaltningsdomstolarnas avgöranden. En skärpt kriminalisering eller en utvidgning av skadeståndsansvaret i syfte att motverka domstolstrots ansågs inte som lämpliga åtgärder.

Beträffande frågorna om en utvidgad granskningsmöjlighet samt anmälnings- och rapporteringsskyldighet för revisorerna föreslog regeringen följande (s. 15 f.).

Revisorernas granskning skall även omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige.

När det gäller frågor om domstolstrots inom området för laglighetsprövning lämnade regeringen följande förslag (s. 17 f.).

Ett beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det.

När ett redan verkställt kommunalt beslut har upphävts skall ett beslut om rättelse av verkställighet meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Till skillnad från utredningen om kommunalt domstolstrots bedömde dock regeringen (s. 19) att det inte borde införas en möjlighet att vid överträdelse av verkställighetsförbud och underlåten rättelse rikta vitesförbud eller vitesförelägganden mot ledamöter och ersättare i berörd nämnd.

Beträffande frågan om domstolstrots inom verksamhetsområdet för LSS och socialtjänstlagen föreslog regeringen att vitessanktionen skulle ersättas med en sanktionsavgift. Följande förslag lämnades (s. 20 ff.).

En kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift.

Sanktionsavgiften får 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.

Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall skall inte någon avgift tas ut.

Frågor om sanktionsavgift prövas efter ansökan av länsstyrelsen av länsrätten.

En sanktionsavgift får dömas ut bara om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att domen om insatsen eller biståndet har vunnit laga kraft.

I avsnitten 15.1 och 15.4 gör utredningen vid sina egna överväganden jämförelser med regeringens förslag och överväganden i prop. 2001/02:122. Utredningen hänvisar därför till dessa avsnitt för en redogörelse för de huvudsakliga skälen för regeringens förslag om en utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna och om sanktionsavgifter vid domstolstrots.

Riksdagen antog regeringens förslag om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (bet. 2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2002.

7 Vissa andra förslag m.m. som kan ha betydelse för denna utredning

7.1 Allmänt

I detta avsnitt presenteras vissa förslag m.m. i propositioner och betänkanden från kommittéer och utredningar, som på olika sätt kan anses beröra de förslag som presenteras i detta betänkande.

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)**

Den 28 oktober 2004 överlämnade regeringen propositionen **Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), m.m. (prop. 2004/05:39)** till riksdagen. Av förslagen kan följande särskilt nämnas (jfr s. 1 f.). I propositionen föreslås nya bestämmelser i LSS i syfte att genom förtydliganden och kompletteringar stärka den enskildes rättssäkerhet och ge tydligare ledning för de olika myndigheternas tillämpning. De föreslagna ändringarna i LSS innebär en ökad likformighet med motsvarande regler i socialtjänstlagen. Regeringen föreslår att det i LSS skall anges att verksamheten skall vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras. Avsikten är att garantera kvaliteten i den verksamhet som bedrivs. Innebörden av att verksamheten skall utvecklas och säkras är att uppföljning och utvärdering av denna skall göras av den eller de nämnder som svarar för insatserna enligt LSS. Flera bestämmelser föreslås som rör dokumentation, den enskildes insyns rätt i dokumentationen och om förvaring och gallring av dokumenten. Regeringen föreslår vidare bl.a. att var och en som fullgör uppgifter enligt LSS skall vaka över att de personer som får insatser enligt lagen får gott stöd

och god service och lever under trygga förhållanden. Enligt förslaget skall den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande som rör enskild som får insats enligt LSS genast anmäla detta till den som är ansvarig för verksamheten. Den som är ansvarig skall vara skyldig att utan dröjsmål rätta till missförhållandet. Om så inte sker, skall det finnas en skyldighet för den som är ansvarig att anmäla missförhållandet till tillsynsmyndigheten.

7.3 SENIOR 2005

I oktober 2003 överlämnade den parlamentariska äldreberedningen SENIOR 2005 (S 1998:08) slutbetänkandet Äldrepolitik för framtiden 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning (SOU 2003:91) till regeringen. Beredningen har enligt direktiven (dir. 1998:109) haft i uppdrag att skapa förutsättningar för en långsiktig utveckling av äldrepolitiken. Utgångspunkterna för arbetet skulle bl.a. vara de förändrade krav som ställs på samhället när såväl antalet som andelen äldre i befolkningen ökar. De åtgärder som har föreslagits i slutbetänkandet är numrerade från 1 till 100 och är främst inriktade på att förbättra förutsättningarna för den utveckling som beredningen ville se på längre sikt. Det handlar bl.a. om insatser för att starta processer av olika slag samt för att initiera och förstärka forskningen inom olika områden. I några fall anges även att regelverk och användningen av statliga styrmedel bör ses över eller förändras. (Betänkandet, s. 36.) Några lagförslag har inte lämnats.

7.4 Offentlighets- och sekretesskommittén

Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) har bl.a. haft i uppdrag (dir. 1998:32) att göra en allmän översyn av sekretesslagen. I denna översyn har ingått att undersöka i vilken uträckning lagen kan förbättras t.ex. genom att onödiga bestämmelser upphävs och att lagen görs mer överskådlig, med bibehållen balans mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra sekretessintressen å den andra. I huvudbetänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99) som överlämnades till Justitiedepartementet i oktober 2003 redovisas uppdraget när det gäller en allmän

översyn av sekretesslagen, samverkan mellan och inom myndigheter, samarbetet mot ungdomsbrott, uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott samt tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Betänkandet innebär att en ny sekretesslag föreslås. Kommittén har bl.a. föreslagit nya sekretessgränser inom och mellan nämnderna i en kommun eller ett landsting.

7.5 Tillsynsutredningen

Tillsynsutredningen (Ju 2000:06) har haft i uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Arbetet skulle enligt direktiven (dir. 2000:62) bedrivas i två etapper. I den första delen av uppdraget skulle utredaren bl.a. kartlägga den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. I den andra delen av uppdraget skulle utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. I februari 2002 överlämnades delbetänkandet Statlig tillsyn Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14) till regeringen. Betänkandet innehåller bl.a. en beskrivning av "Tillsynssverige" (lagar, myndigheter, tillsynsobjekt), en beskrivning av tillsynens praktiska utformning, ett förslag till begreppsmässig renodling och ett klarare sätt att se på tillsyn. Efter att tilläggsdirektiv (dir. 2003:70) beslutats, lämnade Tillsynsutredningen i oktober 2004 slutbetänkandet Tillsyn Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100). I betänkandet har Tillsynsutredningen föreslagit en ny lag – en allmän tillsynslag – som skall kunna tillämpas på alla tillsynsområden om inte särskilda skäl (t.ex. EG-rätten) gör att man måste ha en särreglering. Enligt lagförslaget bör tillsynsmyndigheterna i första hand skapa rättelse genom påpekanden, men möjligheterna till ingripanden föreslås bli ökade. Traditionella ingripanden såsom åtgärdsföreläggande och förbud eller återkallelse av tillstånd föreslås kompletteras med nya ingripandemöjligheter i form av anmärkning och varning, vilka redan finns inom några tillsynsområden, men som nu föreslås bli generella. Även en ny form av sanktionsavgift, tillsynsbot, föreslås. I lagförslaget ställs också vissa krav på samverkan och samordning mellan tillsynsorgan.

7.6 LSS- och hjälpmedelsutredningen

LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) har haft regeringens uppdrag att analysera vissa frågor på hjälpmedelsområdet och lämna förslag till åtgärder samt att förtydliga vissa insatser enligt LSS. Förtydligandena vad gäller LSS skall enligt direktiven (dir. 2001:81) avse regleringen av insatsen rådgivning och annat personligt stöd, tillämpningsområdet för 23 § LSS i vilken enskild verksamhet regleras samt kommunernas hälso- och sjukvårdsansvar för personer som bor i bostad med särskild service för barn och ungdomar, bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna. Den 8 november 2004 överlämnades betänkandet LSS – Särskilt personligt stöd (SOU 2004:103) till regeringen. LSS- och hjälpmedelsutredningens förslag beträffande insatsen rådgivning och annat personligt stöd behandlas närmare i avsnitt 8.2. LSS- och hjälpmedelsutredningen har också förslagit vissa ändringar i bestämmelsen i 10 § LSS om individuell plan. Detta förslag behandlas närmare i avsnitt 13.1.

7.7 Äldrevårdsutredningen

Äldrevårdsutredningen (S 2003:04) har haft i uppdrag att genomföra en översyn av vård och omsorg för äldre drygt tio år efter Ädelreformen. Utgångspunkten för arbetet har varit att ur ett individperspektiv analysera hur vården och omsorgen bäst kan organiseras för att säkerställa en god vård och omsorg för främst äldre personer med sammansatta och/eller snabbt föränderliga behov av vård och omsorg. Utredningens uppgift har även varit att ta ställning till om den nuvarande huvudmannaskapsgränsen är ändamålsenlig eller behöver ändras. (Dir. 2003:40.)

I juni 2004 överlämnade Äldrevårdsutredningen betänkandet Sammanhållen hemvård (SOU 2004:68) till regeringen. Äldrevårdsutredningen har bedömt att ansvarsfördelningen gällande hemsjukvård mellan landsting och kommuner är otydlig och skapar konflikter och revirstrider mellan huvudmännen, vilket innebär risker för den enskilde som behöver vård och omsorg. Utredningen har därför bl.a. föreslagit att *en* huvudman, kommunen, skall ansvara för hemsjukvård, med undantag av läkarinsatser, i såväl ordinärt som särskilt boende i en sammanhållen hemvård. Äldrevårdsutredningen har ansett att landstingen skall ha ett fortsatt ansvar för

läkarinsatser, men har föreslagit att kommuner och landsting skall komma överens om omfattning i tid och former för landstingens läkarinsatser i den kommunala hemvården. Om ett landsting inte fullgör sin skyldighet att avsätta läkartid till kommunens hemvård skall kommunen, enligt Äldrevårdsutredningens förslag, ha rätt att anlita läkare och avgöra hur läkarinsatserna skall användas med landstinget som betalningsansvarig. Vidare har bl.a. föreslagits att kommuner och landsting skall ha en lagstadgad skyldighet att samverka kring vården av enskilda personer med sammansatta vårdbehov, vilka behöver integrerade insatser från specialistsjukvården, landstingens primärvård och kommunernas hemvård. Det har även föreslagits att en individuell vård- och omsorgsplan skall upprättas på den enskildes begäran eller med dennes samtycke oavsett var behoven av vård och omsorg aktualiseras. (Betänkandet, s. 9 ff.) Förslaget om vård- och omsorgsplan behandlas närmare i avsnitt 13.2.

7.8 Ansvarskommittén

Ansvarskommittén (Fi 2003:02) är en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Arbetet bedrivs i två etapper. Enligt direktiven (dir. 2003:10) skall kommittén i den första etappen identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen, dels i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna, dels mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Kommittén har i delbetänkandet Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123) redovisat den första delen av arbetet. I betänkandet finns en bred genomgång av förändringar i omvärlden av betydelse för den framtida samhällsorganisationen. Ändrade värderingar hos medborgarna och sannolika anspråk på välfärdstjänster redovisas. Kommittén har anlagt ett långsiktigt perspektiv och konstaterar att det kommer att uppstå en stark obalans mellan behov och tillgängliga resurser. Det är, enligt kommittén, oroande att tillväxten i den samlade ekonomin antas avta och att den totala arbetstiden minskar samtidigt som andelen äldre i befolkningen kommer att öka kraftigt. Kommitténs förslag innebär att tre strategier skall utvecklas. Dessa skall, enligt kommittén, utnyttjas för att närmare analysera och lämna förslag kring

hur och var balanspunkterna i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan nivåerna bör ligga. Dessutom föreslår kommittén att ett antal konkreta frågeställningar ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet. (Betänkandet, s. 7 f.).

Enligt tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén (dir. 2004:93) skall kommittén i den andra etappen av sitt uppdrag analysera och bedöma om struktur och uppgiftsfördelning inom staten och mellan staten, landstingen och kommunerna behöver förändras. Det fortsatta arbetet skall avse följande tre huvudområden:

- det samlade kommunala uppdraget,
- hälso- och sjukvård, regional utveckling och regional samhällsorganisation,
- den statliga styrningen av samhällsorganisationen.

I det sistnämnda uppdraget ingår, enligt direktiven, bl.a. att lämna förslag på hur den statliga verksamheten på regional nivå skall utformas, att utarbeta principer för den centrala myndighetsstrukturen, att se över myndigheternas normgivning, att övergripande analysera konsekvenserna av den lagstiftning som ålägger kommuner och landsting att tillhandahålla individuella ekonomiska och sociala rättigheter, att analysera regeringens och statliga myndigheters kontrollverksamhet samt att övergripande analysera vissa centrala delar av regeringens ekonomiska styrning av de kommunala verksamheterna. Kommittén skall redovisa resultaten av sitt arbete senast den 28 februari 2007.

7.9 Utredningen om den kommunala revisionen

Utredningen om den kommunala revisionen (Fi 2003:09) har bl.a. haft i uppdrag (dir. 2003:97) att göra en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt och att analysera om nuvarande regler för ansvarsprövning i fullmäktige har fungerat tillfredsställande och överväga andra möjliga åtgärder för att stärka och utveckla denna process. Den 29 oktober 2004 överlämnades betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107) till regeringen. I betänkandet markeras särskilt det demokratiska perspektivet på ansvarsprövningsprocessen och den kommunala revisionen. Det betonas att det ytterst är fullmäktiges förmåga, inställning och vilja som avgör om revisionen skall kunna fungera som ett skarpt demokratiskt kontroll-

instrument i fullmäktiges och allmänhetens tjänst. Utredningen om den kommunala revisionen har ansett att ansvarsprövningsprocessen kan stärkas och har bl.a. föreslagit att kraven på fullmäktige skall skärpas. Vidare har bl.a. föreslagits att revisorernas oberoende ställning skall stärkas på olika sätt. (Betänkandet, s. 11 ff.).

ANALYSER

8 Varför verkställs inte gynnande beslut av kommuner och landsting?

8.1 Beslut av kommuner

8.1.1 Beslut enligt socialtjänstlagen om särskilt boende

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003 (se avsnitt 1.3.6) visar att problemet med ej verkställda beslut alltså är stort och omfattande. När det gäller gynnande beslut enligt socialtjänstlagen om plats i särskilda boenden har dock det totala antalet ej verkställda beslut minskat från 2 189 beslut vid mättillfället den 1 januari 2002 till 1 733 beslut den 31 december 2003, vilket innebär en minskning med drygt 20 procent (s. 20). Antalet beslut omfattar även beslut om bostad med särskild service för personer under 65 år och beslut om korttidsboende. Också väntetiderna har minskat när det gäller särskilt boende enligt socialtjänstlagen. Vid mättillfället den 31 december 2003 hade 65 procent av dem som beviljats en plats i särskilt boende fått beslutet verkställt inom tre månader (s. 21). Motsvarande siffra vid mättillfället den 1 januari 2002 var 52 procent. Att notera i detta sammanhang är att även antalet avslag på ansökningar om särskilt boende enligt socialtjänstlagen trots ett bedömt behov minskade med cirka 18,5 procent mellan åren 2001 och 2003 (se avsnitt 9.1.1).

En av de främsta orsakerna till att gynnande beslut enligt socialtjänstlagen om särskilt boende inte verkställs är brist på platser. Resursbrist uppges ofta vara den huvudsakliga orsaken till att antalet platser i de särskilda boendena inte är tillräckligt. Att detta skulle vara en av de stora orsakerna motsägs inte heller av utredningen. Kostnaderna för äldreomsorgen har under senare år ökat samtidigt som de ekonomiska resurserna i många kommuner inte anses vara tillräckliga. I Boverkets och Socialstyrelsens rapport Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? (se avsnitt 1.3.7) anges bl.a. följande (s. 14).

Enligt Svenska Kommunförbundets bedömning hösten 2003 (3) av kommunernas ekonomiska läge uppger närmare 70 procent av kommunerna att de kommer att få ett underskott i budgeten år 2003. Långsiktigt beräknas det samlade underskottet öka från 1 miljard år 2003 till 12 miljarder år 2007. Enligt Kommunförbundets bedömning måste kommunerna nu spara två till tre miljarder per år för att uppnå ett nollresultat år 2007. Bakgrunden är att den konjunkturavmattning som började 2001 inneburit en långsammare tillväxt av skatteunderlaget. Till det kommer en kraftig ökning av personalkostnaderna.

Äldreomsorgen är den enskilda verksamhet som stod för de största kostnaderna med 20 procent av totalt 371 miljarder kronor för kommunernas verksamhet år 2002. Handikappomsorgen förbrukade närmare 10 procent. Mellan 1997 och 2002 ökade kostnaderna för handikappomsorgen snabbast av alla kommunala kostnader. Kostnaderna ökade med 15 procent per år i löpande priser. Under perioden 1998–2002 ökade kostnaderna kraftigt även inom äldreomsorgen, med närmare 30 procent i löpande priser för hela perioden, motsvarande 7 procent per år. Äldreomsorgen är inte bara den verksamhet som kostar mest, utan också den verksamhet där skillnaderna mellan kommunerna är mest påtagliga.

Vid utredningens kontakter med kommunerna och genom de övriga externa kontakter som utredningen har haft har dock, förutom brist på resurser, framkommit flera andra viktiga orsaker till problemen med att verkställa besluten. En av dessa orsaker är brister i planeringen i kommunerna, både på kort och på lång sikt. Av utredningens enkätundersökning har framkommit att cirka en fjärdedel av de tillfrågade kommunerna inte har vidtagit några åtgärder på kort sikt för att kunna tillgodose behovet av särskilda boenden för äldre. Ungefär lika stor andel har uppgett att några åtgärder för att kunna tillgodose behovet på lång sikt inte har vidtagits. De brister i planeringsprocesserna som framkommit är av många olika slag. Det kan handla om ett bristfälligt underlag för en tillförlitlig bedömning av det framtida behovet av särskilda boenden. Det förekommer också brister i framförhållningen när det gäller att ta fram detaljplaner. Brister i samordningen över förvaltningsgränserna, exempelvis mellan den nämnd som ansvarar för omsorgerna om äldre och funktionshindrade och den nämnd som ansvarar för markplanering och plan- och byggfrågor i kommunen, är också mycket påtagliga.

Av Boverkets och Socialstyrelsens rapport framgår vidare (s. 7 f. och 15) att det i dag sker en snabb avveckling av särskilda boenden för äldre. Nyproduktionen uppges samtidigt vara mycket låg,

varför det totala antalet platser minskar kraftigt – med cirka 13 500 bostäder under perioden 2002–2005. Totalt innebär detta en minskning med 11,8 procent av det totala beståndet av särskilt boende för äldre. Variationerna i avvecklingstakten är, enligt rapporten, mycket stora mellan länen. Bristande ekonomiska resurser håller, enligt Boverket och Socialstyrelsen, tillbaka inrättandet av särskilda boendeformer. Det uppges dock att det inte är investeringen i byggandet av bostäderna utan kostnaderna för verksamheten, framför allt personalkostnaderna, som är mest betungande för kommunerna. De satsningar som prioriteras i kommunerna uppges vara sådana som gör det möjligt att bo kvar i det egna hemmet. Utredningen noterar i detta sammanhang att regeringen i skrivelsen Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (skr. 2002/03:25) bedömde (s. 64) att antalet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen framför allt beror på bristen av särskilt boende och att ett stort antal bostäder behöver tillkomma (jfr avsnitt 1.3.2). En annan faktor som har framkommit och som kan verka avhållande från planer på en utbyggnad av fler särskilda boenden för äldre kan vara en rädsla för att det kan leda till ett stort antal ansökningar om inflyttning från andra kommuner (Boverkets och Socialstyrelsens rapport s. 49).

Utredningen har vid sina kontakter med tjänstemän i flera kommuner vidare erfarit att kunskaperna hos fullmäktigeledamöterna om kommunernas ansvar, enligt tjänstemännen, många gånger är bristfälliga. Det uppges bl.a. gälla bristande kunskaper om vilka rättigheter som tillförsäkras den enskilde genom socialtjänstlagen och LSS. Vidare uppges medvetenheten vara låg hos de förtroendevalda beträffande omfattningen av problemet med de ej verkställda besluten i den egna kommunen. Kunskapsbristerna hos de kommunala politikerna medför, enligt tjänstemännen, att de inte får tillräcklig respons hos politikerna, som ansvarar för fördelningen av resurser inom kommunen, när det framförs att de medel som ställs till nämndens förfogande inte är tillräckliga för att kommunen skall kunna leva upp till sina skyldigheter enligt socialtjänstlagen och LSS. Utredningen har vidare kunnat konstatera att uppföljningen av fattade beslut på många håll är bristfällig. Den handläggare som har fattat beslutet har ofta dålig kontroll över när verkställighet sker. I ett stort antal kommuner saknas också rutiner för hur uppföljning av de beslut som fattas skall ske. Bristerna i uppföljningen av besluten får i många fall längre väntetider för den enskilde som följd.

Att ett gynnande beslut inte verkställs kan också bero på den enskilde. Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2001 (s. 17) var orsaken i ungefär en femtedel av fallen, då beslut om särskilt boende enligt socialtjänstlagen inte verkställdes, att den enskilde tackat nej till erbjudet bistånd. Den enskilde kan exempelvis ha specifika önskemål som kommunen inte kan tillgodose, såsom önskemål om boendets geografiska placering, utformning, standard, storlek m.m. Det kan också vara så att den enskildes anhöriga ligger bakom ansökan om särskilt boende. När sedan ett erbjudande ges är den enskilde inte beredd att flytta utan önskar bo kvar hemma. Ett annat skäl till att ett erbjudande om särskilt boende inte accepteras kan vara att det ligger för långt bort från de anhöriga. Det förekommer också att den enskilde söker ”för säkerhets skull”, eftersom han eller hon är medveten om att det råder brist på särskilda boenden. Om ett erbjudande sedan ges inom kort tid, är den enskilde ännu inte beredd att flytta eller tackar nej för att han eller hon har ångrat sig. Situationen då den enskilde tackar nej till ett erbjudande om särskilt boende hanteras på olika sätt i olika kommuner. Utredningens enkätundersökning har visat att en del kommuner anser ärendet som avslutat i och med att den enskilde tackat nej till erbjuden plats. Den enskilde får i detta fall ansöka på nytt när det blir aktuellt. I många kommuner anses dock ärendet inte som avslutat trots att den enskilde tackat nej, eftersom behovet av ett särskilt boende kvarstår. Nya erbjudanden kan ges varvid man i möjligaste mån försöker att tillgodose den enskildes önskemål. Det kan också vara så att den enskilde tillåts vänta en tid med att flytta. Besluten om särskilt boende kvarstår i dessa fall som ej verkställda tills dess den enskilde accepterar ett nytt erbjudande, antar det erbjudande som givits eller tills dess ärendet avslutas på annat sätt.

8.1.2 Beslut om vissa insatser enligt LSS

Av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport 2003 (s. 14) framgår att det den 31 december 2003 totalt fanns 2 271 ej verkställda beslut angående någon av insatserna som kommunerna svarar för enligt 9 § 2–10 LSS. Detta innebär en minskning med cirka åtta procent jämfört med den 1 januari 2002, då motsvarande antal uppgick till 2 476. Dock har antalet avslag på ansökningar om

insatser enligt 9 § 2–10 LSS trots ett bedömt behov ökat med nästan 27 procent mellan åren 2001 och 2003 (se avsnitt 9.1.2). Även om antalet ej verkställda beslut enligt LSS har minskat totalt sett, har en ökning skett beträffande insatserna korttidstillsyn, bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet. Vid en jämförelse med beslut enligt socialtjänstlagen om särskilt boende för äldre, är väntetiderna för att få en beviljad insats verkställd betydligt längre. Efter tre månader var 77 procent av de gynnande besluten enligt LSS ännu inte verkställda.

Av de totalt 2 271 ej verkställda besluten per den 31 december 2003 utgjorde besluten om kontaktperson cirka hälften, 1 141 stycken, och besluten om ledsagarservice knappt tolv procent, 267 stycken. Vid mättillfället den 1 januari 2002 framgick att så stor andel som 40 procent av de gynnande besluten om kontaktperson ännu inte var verkställda efter två år. Besluten om kontaktperson är alltså de beslut som svarar för den överlägset största andelen av de ej verkställda besluten enligt LSS. Det kan i detta sammanhang noteras att kommunernas kostnader för att tillhandahålla dessa insatser är förhållandevis små. I stället anges rekryteringsproblem som den främsta orsaken till att besluten inte verkställs. I utredningens enkätundersökning har flera kommuner också uppgett att det är mycket svårt att hitta personer som är beredda att åta sig att vara kontaktperson. Det har också uppgetts att det är svårt att hitta en kontaktperson som passar till den enskilde. Uppdraget har en ideell karaktär och det är mycket viktigt att ”personkemin” stämmer mellan kontaktpersonen och den enskilde. I vissa fall kan det vara mycket svårt att hitta någon som vill ställa upp att vara kontaktperson till en enskild brukare av den anledningen att den enskilde är mycket aggressiv eller utåtagerande. I en del fall accepterar inte den enskildes anhöriga de kontaktpersoner som erbjuds. Att ersättningen till kontaktpersoner är mycket liten har också framförts som en bidragande orsak till svårigheterna att finna uppdragstagare. Trots de angivna svårigheterna att finna kontaktpersoner har utredningen vid sina kontakter med vissa kommuner sett exempel på att aktiva rekryteringsinsatser givit ett mycket gott resultat. I en kommun där en resurs hade avdelats särskilt för arbetet med att rekrytera kontaktpersoner hade antalet ej verkställda beslut gällande kontaktperson minskat avsevärt.

Till skillnad från när det gäller särskilda boenden för äldre enligt socialtjänstlagen ökar det totala antalet boenden med särskild

service enligt LSS något. Av Boverkets och Socialstyrelsens rapport (s. 29) framgår att en viss avveckling av bostäder med särskild service pågår. Under perioden 2002–2005 omfattar den planerade avvecklingen sammanlagt cirka 860 lägenheter. Ungefär hälften av dessa är icke fullvärdiga lägenheter. Samtidigt uppger kommunerna, enligt rapporten, att cirka 2 000 lägenheter kommer att kunna tas i bruk inom det närmaste året, vilket innebär en nettoökning med cirka 7,5 procent. Trots nettoökningen av antalet bostäder med särskild service enligt LSS har det totala antalet ej verkställda beslut enligt 9 § 9 LSS, bostad med särskild service för vuxna, ökat från 292 den 1 januari 2002 till 415 den 31 december 2003, varav 19 procent av besluten var minst två år gamla.

Enligt Boverkets och Socialstyrelsens rapport (s. 29 f.) är de främsta orsakerna till att personer med funktionshinder inte får någon bostad antingen att det inte finns någon plats att erbjuda eller att de platser som finns tillgängliga inte motsvarar den enskildes behov. Samtidigt framstår vissa gruppers behov som svårare att tillgodose än andras. Hit hör bl.a. personer med psykiska funktionshinder med eller utan missbruk, personer med autismdiagnos samt äldre personer med utvecklingsstörning. Orsaken till att dessa gruppers behov upplevs som svårare att tillgodose är, enligt kommunerna, framför allt att de ökar i antal. Utredningens enkätundersökning och externa kontakter har också visat att det, vid en jämförelse med särskilda boenden för äldre, är svårare för kommunerna att verkställa beslut om boenden med särskild service för funktionshindrade. Kraven på individuella lösningar är mycket större när det gäller funktionshindrade, eftersom de individuella behoven varierar i omfattning och art i så stor utsträckning. De enskildas varierande åldrar är också en omständighet som naturligtvis måste beaktas då erbjudanden om plats i boenden med särskild service ges.

I likhet med vad som gäller inom äldreomsorgen uppges av kommunerna att bristande ekonomiska resurser är en viktig orsak till svårigheterna att verkställa besluten om plats i boenden med särskild service för funktionshindrade. Såsom tidigare angetts är kostnaderna för handikappomsorgen den kommunala kostnad som ökar allra snabbast. Även vad gäller boenden med särskild service har emellertid framkommit brister i kommunernas planering. Av Boverkets och Socialstyrelsens rapport (s. 30) framgår att cirka 20 procent av kommunerna inte har någon planering när det gäller bostäder för personer med funktionshinder. På utredningens

enkätfråga om kommunen har vidtagit åtgärder för att kunna tillgodose behovet av bostäder med särskild service för vuxna har cirka en tredjedel av kommunerna uppgett att några åtgärder på kort sikt inte har vidtagits. Ungefär lika stor andel av kommunerna har uppgett att några åtgärder på lång sikt inte hade vidtagits för att kunna tillgodose behovet. En stor majoritet av de kommuner som har besvarat utredningens enkät har varit överens om att upprättande av en individuell plan enligt 10 § LSS underlättar kommunens planering. Ändå uppges att individuell plan upprättas i mycket få fall per år av det totala antalet LSS-ärenden. Liksom inom äldreomsorgen är också uppföljningen av beslut om insatser enligt LSS på många håll bristfällig.

Det förekommer även att beslut enligt LSS inte verkställs på grund av att den enskilde tackar nej till erbjuden insats. Vid en jämförelse med erbjudanden om särskilt boende enligt socialtjänstlagen verkar detta dock förekomma i något mindre utsträckning. Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2001 (s. 26 f.) är det vanligast att enskilda tackar nej till erbjudanden om korttidsvistelse och boende med särskild service för vuxna. I dessa fall tackar den enskilde nej till erbjuden insats i 15 procent av fallen, enligt rapporten. Det kan också vara den enskildes föräldrar eller andra anhöriga som inte accepterar det erbjudande om insats som ges. Orsaker till att den enskilde tackar nej kan exempelvis vara att erbjudandet upplevs komma vid fel tidpunkt eller att den enskilde upplever att den erbjudna insatsen inte passar till de behov som han eller hon har.

8.2 Beslut av landsting om s.k. råd och stöd

Enligt 2 § första stycket LSS svarar landstinget för insatsen rådgivning och annat personligt stöd, s.k. råd och stöd. Det råder dock i dag oklarheter om vilka typer av insatser som kan utgöra råd och stöd. I rättsfallet RÅ 1997 ref. 49 har Regeringsrätten bl.a. funnit att habiliteringsinsatser inte kan anses som råd och stöd enligt LSS. En översyn av insatsen råd och stöd har gjorts av LSS- och hjälpmedelutredningen (S 2001:06), som har haft regeringens uppdrag att bl.a. förtydliga insatsen (se avsnitt 7.6). Insatsen föreslås av utredningen få benämningen särskilt personligt stöd. Enligt utredningens huvudförslag (SOU 2004:103, s. 184) skall särskilt per-

sonligt stöd innehålla kunskapsstöd, psykosocialt stöd och särskilt kompletterande stöd. Särskilt personligt stöd skall enligt huvudförslaget kunna komplettera – kvalitativt eller kvantitativt – sådan habilitering och rehabilitering som inte tillgodoses genom insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Enligt ett alternativförslag skall särskilt personligt stöd innehålla kunskapsstöd, psykosocialt stöd samt utvecklings- och aktivitetsstöd. Enligt alternativförslaget skall särskilt personligt stöd kunna komplettera – kvalitativt eller kvantitativt – sådan psykologisk, social och pedagogisk habilitering och rehabilitering som inte tillgodoses genom insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen. Detta innebär att åtgärder som kan betraktas som medicinsk habilitering inte ryms inom särskilt personligt stöd.

Den här utredningen (S 2003:07) har under sitt arbete sammanträffat med tre olika landsting, varvid råd- och stödfunktionen har diskuterats. Utredningens enkät angående handläggningen av ärenden enligt LSS har skickats till tre andra landsting. Av sammanträffandena och enkätsvaren har utredningen fått en bild av att landstingens tillämpning av LSS skiljer sig åt avsevärt länen emellan. Inom vissa landsting är verksamheten enligt LSS omfattande, medan den på andra håll är betydligt mindre. Antalet beslut om råd och stöd satt i relation till antalet innevånare i länet skiljer sig också betydligt åt. Inom de landsting där verksamheten enligt LSS är av mindre omfattning, har insatser i stället givits till den enskilde med stöd av hälso- och sjukvårdslagen. Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport (s. 13 f.) har fyra landsting uppgett att det den 31 december 2003 inte fanns några beslut om råd och stöd som inte var verkställda. Sammanlagt rapporterades 98 ej verkställda beslut i landet, varav 87 av besluten inrapporterades från ett specifikt landsting. 67 av dessa beslut uppgavs vara fattade före år 2001. Vid motsvarande mätning den 1 januari 2002 fanns det totalt 299 ej verkställda beslut om råd och stöd i landet.

Utredningen har vid sina sammanträffanden med landstingen kunnat finna några orsaker till att det förekommer problem för landstingen med att verkställa beslut om råd och stöd. En av dessa är att det expertstöd som efterfrågas inte finns att tillgå, exempelvis logopedstöd eller psykologkontakt. En annan orsak kan vara en bristfällig uppföljning av verkställigheten av beviljade insatser.

Med hänsyn till den rådande osäkerheten om innehållet i insatsen råd och stöd 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.

9 Varför avslås ansökningar trots ett bedömt behov?

9.1 Beslut av kommuner

9.1.1 Beslut enligt socialtjänstlagen om särskilt boende

När det bedöms att möjligheter saknas att verkställa ett beslut inom rimlig tid förekommer det i en del kommuner att ett avslag på ansökan meddelas trots att ett behov av den sökta insatsen anses föreligga. Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003 (se avsnitt 1.3.6), (s. 22) avslogs under år 2003 i hela landet sammanlagt 1 932 ansökningar om särskilt boende enligt socialtjänstlagen, trots att det bedömdes att behov av biståndet förelåg. Detta innebär en minskning med 18,5 procent jämfört med år 2001, då sammanlagt 2 371 avslag på ansökningar om särskilt boende meddelades trots ett bedömt behov. Uppgifterna inkluderar även avslag på ansökningar om bostad med särskild service för personer under 65 år och på ansökningar om korttidsboende. Att notera i detta sammanhang är att även antalet ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen om särskilt boende har minskat med drygt 20 procent (se avsnitt 8.1.1). Antalet avslag trots ett bedömt behov varierar mycket kraftigt mellan olika län och kommuner i landet. Från 191 kommuner har rapporterats att några beslut om avslag trots bedömt behov inte har fattats alls under år 2003. I några län förekommer avslag trots bedömt behov i betydligt större omfattning än i övriga. 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.

Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport Ej verkställda beslut och domar enligt SoL och LSS 2001 (s. 19) beror besluten om avslag trots ett bedömt behov huvudsakligen på en brist på särskilda boenden. Brist på bostäder i särskilda boendeformer uppgavs av kommunerna vara orsaken i 98 procent av fallen,

då ansökningar enligt socialtjänstlagen avslogs trots ett bedömt behov. Vilka skäl ligger då bakom att man i vissa kommuner väljer att avslå en ansökan i de fall verkställighet inte kan ske inom rimlig tid? Av utredningens enkätundersökning och övriga externa kontakter framgår att rättssäkerhetsskäl vanligen framförs 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. Om sedan en för den enskilde gynnande dom meddelas kan sanktionssystemet vid domstolstrots användas som påtryckningsmedel för att kommunen skall tillhandahålla det bistånd som den enskilde är berättigad till. Skälet är således att man vill ge den enskilde möjlighet att utkräva sin rätt genom att överklaga beslutet. Ett gynnande beslut som inte verkställs har inte gått den enskilde emot, varför det heller inte är överklagbart. Ett flertal av de kommuner som har besvarat utredningens enkät anser att rutinen att avslå ansökningar, då verkställighet inte kan ske inom rimlig tid, bidrar till att skapa rättssäkerhet för den enskilde.

JO har i ett beslut den 6 september 2000 (se avsnitt 1.3.9 för en närmare redogörelse för beslutet) understrukit 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 enligt JO, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, nära till hands att anse att ansökan bör avslås. Av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport 2001 framgår dock (s. 19) att endast cirka åtta procent av de enskilda som erhållit ett avslag på en ansökan om bistånd enligt dåvarande 6 f § socialtjänstlagen (1980:620) överklagade beslutet till länsrätten. Till 95 procent gällde överklagandena särskilt boende och till fem procent hemtjänst och övriga insatser. Det är således en mycket liten andel av de äldre som utnyttjar möjligheten att utkräva sina rättigheter genom att överklaga, trots att det är ostridigt att den enskilde har rätten på sin sida. Flera av de kommuner som har besvarat utredningens enkät har uppgett att den äldre generationen i mycket liten utsträckning är benägen att överklaga på grund av respekt för auktoriteter, att de inte vill vara till besvär eller helt enkelt för att de inte orkar. Många kommuner har dock uppgett att de bistår de enskilda med hjälp att överklaga.

Att beslut om avslag trots bedömt behov förekommer i så olika stor utsträckning i olika län beror, såvitt utredningen kan bedöma,

till stor del på vilken information länsstyrelsen ger till kommunerna i länet. Av utredningens externa kontakter har framkommit att länsstyrelsen i vissa län uppmanar kommunerna i länet att avslå ansökningar i de fall kommunerna bedömer att verkställighet inte kan ske inom rimlig tid. I flertalet län går länsstyrelsen dock ut med den motsatta uppmaningen, nämligen att ett bifallsbeslut alltid skall meddelas om behov av sökt insats föreligger. Man hänvisar därvid bl.a. till Regeringsrättens praxis (bl.a. RÅ 1988 ref. 40), av vilken framgår att resursbrist inte i något fall kan anses utgöra ett godtagbart skäl för avslag på en ansökan om insats (se avsnitt 1.3.8).

Utredningen har bl.a. genom enkätundersökningen kunnat konstatera att flertalet av de kommuner som avslår ansökningar trots ett bedömt behov fortsätter att arbeta med ärendet även efter det att ansökan formellt har avslagits. Den enskilde behöver oftast inte heller göra någon ny ansökan, utan kan erbjudas ett särskilt boende när en plats finns att tillgå trots att ansökan tidigare har avslagits. Under tiden då kommunen arbetar vidare med ärendet erbjuds den enskilde ofta annat stöd, t.ex. utökad hemtjänst.

Vid utredningens kontakter med tjänstemän i kommunerna och övriga externa kontakter har ytterligare ett skäl för att avslå ansökan trots ett bedömt behov framkommit. Det har framförts att denna handläggning i vissa fall syftar till att fungera som en tydlig signal från handläggaren till de ansvariga politikerna, att tilldelningen av resurser till verksamheten inte är tillräcklig för att kommunen skall kunna leva upp till sina skyldigheter enligt socialtjänstlagen och LSS.

9.1.2 Beslut om vissa insatser enligt LSS

Av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport 2003 framgår (s. 16) att avslag på ansökningar om insatser enligt LSS trots ett bedömt behov förekommer i ganska begränsad omfattning vid en jämförelse med ansökningar om särskilt boende enligt socialtjänstlagen. Under år 2003 har totalt 223 ansökningar om insatser från kommunen enligt 9 § 2–10 LSS avslagits i landet, trots att behov av insatsen har bedömts föreligga. Från 228 av landets kommuner har uppgetts att det inte har fattats några beslut om avslag enligt LSS trots bedömt behov under år 2003. På samma sätt som vid beslut om särskilt boende enligt socialtjänstlagen står kom-

munerna i ett mindre antal län för huvuddelen av det totala antalet avslag enligt LSS trots bedömt behov.

Att notera är att antalet avslag enligt 9 § 2–10 LSS trots bedömt behov totalt sett har ökat med nästan 27 procent jämfört med år 2001, då sammanlagt 176 avslag meddelades. Besluten om personlig assistans har ökat mest från år 2001 till år 2003 när det gäller antalet avslag trots bedömt behov. Antalet ej verkställda beslut om denna insats har dock minskat. Korttidstillsyn och daglig verksamhet är de insatser beträffande vilka en minskning av antalet avslag trots bedömt behov har noterats vid en jämförelse mellan de båda åren. Dock har antalet ej verkställda beslut om dessa två insatser i stället ökat.

Den klart dominerande andelen av de ansökningar som avslogs trots bedömt behov under år 2003 gällde boenden, 127 ansökningar gällde bostad med särskild service för vuxna och 31 ansökningar gällde korttidsvistelse. Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport 2001 (s. 29) angav kommunerna att orsaken till att ansökningar om insatser enligt LSS avslogs, trots ett bedömt behov, till nästan uteslutande del berodde på brist på bostäder med särskild service. Även när det gäller ärenden om insatser enligt LSS har rättssäkerhetsskäl åberopats som skäl för att avslå ansökan då verkställighet inte kan ske inom rimlig tid. Syftet har således även här varit att bereda den enskilde möjlighet att överklaga beslutet. Jämfört med beslut om särskilt boende enligt socialtjänstlagen överklagades avslagsbesluten enligt LSS i större utsträckning. I drygt hälften av fallen då avslag trots bedömt behov enligt LSS hade meddelats, överklagades beslutet av den enskilde. Möjligheten att överklaga utnyttjas alltså i större utsträckning av de funktionshindrade jämfört med de äldre, även om faktum kvarstår att närmare hälften av besluten enligt LSS inte överklagas trots att det finns ett behov av en insats.

Utredningen har inte kunnat finna några skillnader i de rättsliga överväganden som görs av kommunerna respektive länsstyrelserna, då kommunerna väljer att avslå respektive länsstyrelserna väljer att uppmana kommunerna att avslå ansökningar om insatser enligt LSS, i de fall det inte är möjligt att verkställa aktuell insats inom rimlig tid, jämfört med då avslag ges på ansökningar om särskilt boende enligt socialtjänstlagen. I dessa delar hänvisas därför till vad som anförts i föregående avsnitt.

9.2 Beslut av landsting om s.k. råd och stöd

Det förekommer i mycket liten utsträckning att ansökningar om råd och stöd avslås trots att landstinget gjort bedömningen att behov av en insats föreligger. Enligt Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport 2003 (s. 13) förekom det vid ett tillfälle under år 2003 att en ansökan om råd och stöd avlogs trots ett bedömt behov. Under år 2001 förekom totalt två avslag trots bedömt behov av råd och stöd. Utredningen känner inte till omständigheterna i de aktuella ärendena.

ÖVERVÄGANDEN

10 Utgångspunkter

Av 1 kap. 1 § regeringsformen framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den offentliga makten utövas under lagarna. Den offentliga makten skall, enligt 1 kap. 2 § regeringsformen, utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Att alla människor har lika värde är en självklarhet. Principen kommer till uttryck i olika sammanhang. Som exempel kan nämnas att regeringen i propositionen Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79, s. 23), har anfört att personer med funktionshinder är medborgare med lika rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Utredningen har redogjort mer utförligt för propositionen i avsnitt 1.3.4.

Sedan ett antal år tillbaka förekommer det inom äldre- och handikappomsorgen att gynnande myndighetsbeslut om olika insatser fattas, utan att de sedan verkställs inom rimlig tid. Detta innebär problem av olika slag. Från rättssäkerhetssynpunkt är det oacceptabelt att enskilda inte får tillgång till de rättigheter gentemot det allmänna som lagstiftningen ger dem. Det är inte förenligt med grundläggande principer i en rättsstat att myndigheter fattar gynnande beslut för den enskilde, och sedan inte verkställer besluten inom rimlig tid. Detta urholkar medborgarnas förtroende för det allmänna och utgör på sikt ett hot mot rättsstaten. Den enskilde, som har fått ett gynnande beslut, upplever vidare en maktlöshet och rättsosäkerhet, eftersom han eller hon inte vet när ett fattat beslut kommer att verkställas. Avslagsbeslut trots att myndigheten bedömt att det finns ett behov av insatsen urholkar på samma sätt medborgarnas förtroende för det allmänna. Den maktlöshet och rättsosäkerhet som nyss nämnts drabbar även enskilda som får avslag på en ansökan trots ett bedömt behov.

Utredningen har i avsnitt 8 respektive 9 analyserat dels varför gynnande beslut av kommuner och landsting inte verkställs, dels varför kommuner och landsting avslår ansökningar trots ett bedömt behov enligt socialtjänstlagen eller LSS. Utredningen hänvisar till dessa avsnitt, där även statistikuppgifter redovisas. Sammanfattningsvis kan det sägas att framför allt resursbrist, brist på planering och uppföljning, rekryteringsproblem och brist på expertstöd tycks vara faktorer som gör att gynnande beslut inte verkställs inom rimlig tid. När det gäller avslagsbeslut trots bedömt behov utgör brist på bostäder i särskilda boendeformer, både för äldre och funktionshindrade, det huvudsakliga skälet till avslagsbesluten.

Att ej verkställda gynnande beslut och avslagsbeslut trots bedömt behov förekommer i så pass stor omfattning som framgår av avsnitt 8 och 9, innebär enligt utredningens mening att man kan tala om systemfel hos kommuner och landsting. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att även om det endast hade varit fråga om ett fåtal ärenden där gynnande beslut inte verkställs inom rimlig tid eller där ansökningar om förmåner avslås trots bedömt behov, utgör det ett allvarligt problem eftersom det urholkar förtroendet för rättsstaten. I många fall leder de nu anförda företeelserna dessutom till svårigheter och lidande för de enskilda.

Det finns inte någon entydig definition av begreppet kommunalt lagtrots. Enligt Lokaldemokratiutredningen (SOU 1993:109, s. 30) har som lagtrots betecknats handlande eller underlåtenhet av kommuner och landsting, som innebär att de medvetet sätter sig över tvingande lagregler av offentligrättslig karaktär. Kommittén försökte dock inte för egen del att definiera begreppet.

Enligt utredningens uppfattning föreligger kommunalt lagtrots när kommuner eller landsting underlåter att verkställa egna gynnande beslut om insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS och när en kommun eller ett landsting avslår en ansökan om en insats enligt socialtjänstlagen eller LSS, trots att behov av insatsen anses föreligga och de lagliga förutsättningarna i övrigt för att bevilja ansökan finns. Någon avgränsning av begreppet till rena fall av tredska har utredningen inte gjort.

Utredningen anser att åtgärder behöver vidtas mot de beskrivna fallen av kommunalt lagtrots och föreslår sådana åtgärder nedan.

Det bör i detta sammanhang sägas att det finns påtagliga skillnader vid tillämpningen av socialtjänstlagen och LSS, framför allt mellan olika kommuner. Det förtjänar att påpekas att ett stort antal

kommuner och landsting tillämpar lagstiftningen på ett godtagbart sätt. I andra kommuner finns betydande brister. Som utredningen angett i annat sammanhang framförs ofta ekonomiska svårigheter som orsak till bristerna. Utredningen har inte till uppgift att göra bedömningar av kommuners och landstings ekonomiska villkor och har inte heller möjlighet att styra de ekonomiska prioriteringar som enskilda kommuner och landsting har att göra. Utredningen saknar också förutsättningar att bedöma i vad mån ekonomiska faktorer kan förklara de skillnader mellan olika kommuner, som utredningen konstaterat. Uppgifter ur bl.a. Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapporter (se avsnitt 1.3.6) tyder dock på en olikartad kultur i olika kommuner vid bedömning av hur tillgängliga medel skall fördelas. Som exempel på vad utredningen, vid kontakt med länsstyrelser, fått kännedom om i fråga om tillämpningen kan följande nämnas. En socialnämnd fattade i september 2004 beslut om kraftiga indragningar av redan beviljade insatser enligt socialtjänstlagen och LSS. Därvid drogs bl.a. beviljade och pågående insatser i form av ledsagning in. Indragningarna gjordes sedan kommunfullmäktige inte beviljat socialnämnden ett begärt tilläggsanslag med 4,1 miljoner kronor. I en annan kommun har en handläggare vid en socialnämnd av en överordnad hotats med omplacering på grund av att handläggaren fattat för många beslut om särskilt boende för äldre. Det gjordes inte gällande att besluten i sak var felaktiga.

Principerna 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. Den nu aktuella lagstiftningen bygger på en likformig tillämpning över hela landet och detta garanteras genom en möjlighet till överprövning i domstol. 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 de angivna formerna av kommunalt

lagtrots genom de förslag och bedömningar som utredningen presenterar i detta betänkande.

Utredningen kommer i avsnitt 15 att lämna förslag till åtgärder som avser att komma till rätta med problemet med underlåtenhet hos kommuner och landsting att verkställa egna gynnande beslut om insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS. Vid de överväganden över lämpliga åtgärder som gjorts har utredningen beaktat vad som anförts i avsnitt 4.6.1 om den kommunala självstyrelsen. En särskild konsekvensanalys över utredningens förslag i förhållande till den kommunala självstyrelsen görs i avsnitt 19.2.

11 Bättre handläggning av ärenden

Utredningens bedömning: Den formella handläggningen av ärenden enligt socialtjänstlagen och LSS behöver 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 av ärenden. Det är även angeläget att länsstyrelserna i den omfattning som deras verksamhet tillåter, utövar tillsyn över denna handläggning.

För att förbättra handläggningen bör Socialstyrelsen tillhandahålla allmänna råd om handläggning och dokumentation. Socialstyrelsen bör också tillhandahålla materiell vägledning.

Utredningen har under sitt arbete från olika håll – bl.a. från Socialstyrelsen, länsstyrelser, Handikappombudsmannen, pensions- och handikapporganisationer samt kommunanställda – fått information om att det brister i främst kommunernas formella handläggning av ärenden. Det har t.ex. lämnats uppgifter om att handläggningstiden i vissa ärenden är alltför lång. Handläggningen lever alltså inte upp till förvaltningslagens (1986:223) krav att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 §). Det har vidare anförts att det förekommer att ärenden blir liggande utan att beslut fattas, till dess att det finns en möjlighet att tillgodose det behov som en ansökan avser. Först då fattas det ett bifallsbeslut. Det uppges även förekomma att enskilda som vänder sig till kommunen och ansöker om en förmån, t.ex. äldreboende, får uppgift om att kommunen inte kan tillhandahålla den sökta förmånen. Kommunen erbjuder istället den enskilde en annan typ av förmån, t.ex. hemtjänst. Den enskilde får dock inte något beslut om avslag

på sin ansökan om äldreboende. Han eller hon berövas därmed möjligheten att överklaga.

Att brister i viss omfattning förekommer i kommunernas handläggning har bekräftats av Svenska Kommunförbundet.

Utredningen har inte fått någon mer omfattande information om hur situationen är i landstingen. För att säkerställa kvaliteten i ärendehandläggningen både hos kommuner och landsting är det dock enligt utredningens mening en viktig uppgift att återkommande utbilda de anställda i förvaltningsrätt. Detta är en uppgift som det främst ankommer på kommunerna och landstingen att ansvara för. Även länsstyrelserna i egenskap av regional tillsynsmyndighet har dock ett ansvar här.

Länsstyrelserna fyller en viktig uppgift som regional tillsynsmyndighet för kommuner och landsting vid deras tillämpning av socialtjänstlagen och LSS. Det är viktigt att länsstyrelserna bistår kommuner och landsting med vägledning bl.a. om den formella handläggningen av ärenden enligt socialtjänstlagen och LSS. Utredningen har vid sina kontakter med sistnämnda myndigheter fått uppgift om att det finns ett behov av stöd från länsstyrelserna i dessa frågor. Det är även angeläget att länsstyrelserna i den omfattning som verksamheten tillåter, utövar tillsyn över kommuners och landstings handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen och LSS.

En annan viktig åtgärd är att Socialstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet tillhandahåller allmänna råd om handläggning och dokumentation. Detta är något som kommunanställda ofta efterlyst, vid kontakter med utredningen. Det har framkommit att många anställda – i brist på annan vägledning – fortfarande tillämpar de allmänna råd om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, som Socialstyrelsen upphävde år 1999. Utredningen har vid kontakt med Socialstyrelsen fått veta att arbetet med att ta fram nya allmänna råd om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten pågår och beräknas bli klart senast i början av 2006.

Utredningen anser att det är viktigt att Socialstyrelsen också tillhandahåller annan vägledning, även materiell sådan, för att försöka åstadkomma en högre kvalitet beträffande själva beslutsfattandet. I detta sammanhang finns det anledning att peka på Socialstyrelsens publikation *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, Stöd för rättstillämpning och handläggning*, som gavs ut 2003. Denna publikation har från olika håll, bl.a. från länsstyrelser och

kommunanställda, framhållits som ett exempel på en god vägledning.

Utredningen vill avslutningsvis återknyta till avsnitt 1.3.3, där det bl.a. framgår att riksdagen beslutat att för regeringen tillkänna vad Riksdagens revisorer föreslagit riksdagen beträffande nationella mål i kommunernas äldreomsorg. Riksdagens revisorer föreslog bl.a. att riksdagen för regeringen som sin mening skulle tillkänna vad revisorerna anfört bl.a. om att stärka Socialstyrelsens normerande roll och om att stärka tillsynen. Beträffande dessa tillkännagivanden beslutade regeringen att i regleringsbrevet för Socialstyrelsen ange mål med krav på återrapportering för verksamhetsgrenarna tillsyn och normering. Vad 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. Som framgått av avsnitt 1.3.3 är Socialstyrelsen medveten om behovet av fler allmänna råd och rättssammanställningar.

12 Bättre samverkan och planering

Utredningens bedömning: I likhet med Boverket och Socialstyrelsen bedömer utredningen att 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. Utredningen delar även myndigheternas uppfattning att stor vikt bör läggas vid analyser av framtida behov, och vid att 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 om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten bör ändras. Denna fråga har tidigare aktualiserats av Svenska Kommunförbundet.

Under avsnitt 1.3.7 har utredningen redogjort för Boverkets och Socialstyrelsens rapport Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? Utredningen hänvisar här till detta avsnitt för en närmare redogörelse av rapporten.

Som framgått under avsnitt 1.3.7 anför Boverket och Socialstyrelsen i sammanfattningen av sin rapport (s. 9) att 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. Man framhåller att stor vikt bör läggas vid analyser av framtida behov, och att kompetens för detta måste säkras inom socialtjänsten.

I den aktuella rapporten (s. 66) anger Boverket och Socialstyrelsen att det som uppfattas som mest angeläget när det gäller

att överbrygga de hinder som har med planeringsprocessen att göra, är att samordna planeringen för särskilda boendeformer med planeringen för den övergripande bostadsförsörjningen i kommunen. Det gäller enligt rapporten också att se till att det finns mark i lämpliga lägen och att ha en god framförhållning när det gäller detaljplaner.

Boverket och Socialstyrelsen anför vidare i sin rapport (s. 66) att ansvaret för särskilt utsatta gruppers boende i många kommuner har kommit att vila helt på socialtjänsten. Man anför att det nu gäller att inte låta bostadsförsörjningen för särskilda grupper ligga kvar som en alldeles egen och avskild verksamhet, utan att den samordnas med övrig bostadsförsörjningsplanering. Man framhåller att detta är viktigt inte minst med tanke på att det mesta av de äldres boende både nu och i framtiden måste kunna lösas inom det ordinära bostadsbeståndet. Man anför att om detta inte lyckas riskerar kommunerna att få helt oöverstigliga kostnader för särskilt boende.

Boverket och Socialstyrelsen anför också (s. 66) att man skulle kunna säga att hemtjänst, boendestöd, bostadsanpassningsbidrag, utbyggnad av särskilda boendeformer och bostadsbyggandet delvis fungerar som kommunicerande kärn; satsningar inom det ena området kan ge vinster inom något av de andra områdena. Ett utökat samarbete mellan förvaltningarna skulle enligt de båda myndigheterna kunna ge bättre underlag för behovsbedömningar och verksamhetsplanering.

I Boverkets och Socialstyrelsens rapport (s. 58) anføres även att en växande andel äldre i befolkningen och på sikt minskande samhällsresurser gör det till en angelägen uppgift för kommunerna att genom förebyggande insatser se till att de äldre kan behålla sin hälsa och funktionsförmåga så länge som möjligt för att därmed skjuta upp ett eventuellt behov av särskilt boende. Man framhåller att en aktivt uppsökande verksamhet därmed blir grundläggande för att få grepp om behovet av särskilda boendeformer för att kunna planera och ha en framförhållning inför framtida behov. Vad gäller behovet av bostäder för personer med funktionshinder, anför man i rapporten att olika strategier behöver utformas med avseende på såväl olika åldrar som utifrån olika funktionshinder.

Boverket och Socialstyrelsen anför också (s. 52) att uppsökande verksamhet och planering för personer med funktionshinder brister i många kommuner. I rapporten anför man att kommunerna behöver förstärkta resurser för att planera bättre samt utveckla

dialogen med brukare och anhöriga för att kunna genomföra lokala behovskartläggningar. Man anför vidare att kommunerna även behöver förbättra sin planering för ungdomar som inom en snar framtid kommer att flytta från föräldrahemmet. Man framhåller att kommunerna dessutom behöver effektivisera det regionala samarbetet kring planering för skolungdomar.

Utredningen delar Boverkets och Socialstyrelsens uppfattning om behovet av samverkan mellan olika kommunala förvaltningar i frågor som rör boendepanering, för att äldres och funktionshindrades behov skall bli beaktade. Som Boverket och Socialstyrelsen anført är det en uppgift för kommunledningen i respektive kommun att åstadkomma en fungerande samverkan. Utredningen delar också Boverkets och Socialstyrelsens uppfattning om vikten av att kommunerna har en uppsökande verksamhet i förhållande till äldre och funktionshindrade. Den uppsökande verksamheten ger kommunerna ett bättre underlag för sin kommunala bostadsplanering.

Av 13 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår bl.a. att länsstyrelsen skall verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd i form av hemtjänst samt särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för funktionshindrade. Enligt 26 § LSS skall länsstyrelsen inom länet bl.a. verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov. Länsstyrelsens uppgifter i detta avseende innebär alltså inte bara att verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose behovet av särskilda boendeformer och bostäder med särskild service, utan även att verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose behoven av hemtjänst och insatser enligt LSS och att landstingen planerar för att kunna tillgodose behovet av rådgivning och annat personligt stöd enligt LSS. I förarbetena till bestämmelserna (prop. 1999/2000:79) anges bl.a. (s. 83) att regeringen särskilt vill markera att länsstyrelserna har en viktig uppgift och en viktig roll att fylla i kommunernas och landstingens planeringsprocess. Vidare anges att regeringen fäster stor vikt vid att frågan uttryckligen lagregleras även om det inte innebär någon stor förändring mot vad som gäller sedan tidigare. Utredningen delar regeringens bedömning att länsstyrelserna har en viktig uppgift att fylla när det gäller att åstadkomma en bättre planering för att de behov, som avses i de aktuella bestämmelserna, skall kunna tillgodoses. Att länsstyrelserna på ett aktivt sätt verkar för en bättre planering är därför av stor betydelse.

Utredningen vill slutligen även peka på att Svenska Kommunförbundet under 2004 gett ut rapporten Planering av boende för personer med funktionshinder. I rapporten beskrivs kommunens ansvar och förutsättningar samt planeringsprocessens olika delar. Rapporten vänder sig i första hand till politiker och ansvariga tjänstemän i de olika förvaltningar som är involverade i planeringen av bostäder. Utredningen anser att rapporten utgör en god vägledning för att stödja kommunerna i deras arbete med planering och uppbyggnad av bostäder för funktionshindrade.

I rapporten från Svenska Kommunförbundet (s. 11) påtalas ett särskilt problem som utredningen vill lyfta fram. Man anger där följande under rubriken Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten kompletterar personuppgiftslagen (PUL) och anger när det är tillåtet att inom socialtjänsten behandla personuppgifter helt eller delvis automatiserat och i vissa manuella register¹. Syftet med lagen är att se till att socialtjänsten har möjlighet att utnyttja IT för att höja effektiviteten och kvaliteten i sitt arbete samtidigt som ett fullgott integritetsskydd garanteras.

Enligt SoL och LSS är kommunen skyldig att bedriva uppsökande verksamhet och göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Kommunen har också till uppgift att fortlöpande följa upp vilka personer i kommunen som omfattas av LSS och vilka deras behov av stöd och service är. Kommunens planeringsskyldighet för insatser enligt LSS och för vissa insatser enligt SoL framgår av respektive lag.

En följd av dessa lagstadgade krav blir att kommunen måste samla in och sammanställa information i planeringssyfte. Ett problem i sammanhanget är att det i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns en bestämmelse (7 a §) med ett förbud mot att i sammanställningar av personuppgifter ta in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden. De undantag som finns från förbudet gäller inte till exempel planeringsverksamhet.

Aidentifierad information kan vara problematisk att använda eftersom bistånd och insatser ofta är helt kopplade till person. Det är svårt att planera till exempel en gruppboende enligt LSS utan att veta exakt vilka personer som har behov av insatsen, vad de har för funktionshinder och vilka specifika behov och önskemål just dessa personer behöver få tillgodosedda.

¹ Med socialtjänst menas i detta sammanhang bland annat verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

För att en effektiv planering ska vara möjlig och dokumentation ska kunna användas i detta syfte torde en ändring av den aktuella bestämmelsen vara nödvändig. Kommunförbundet har framfört detta till Socialdepartementet.

Enligt utredningens bedömning finns det anledning att se över om 7 a § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten bör ändras, i enlighet med vad Svenska Kommunförbundet anfört ovan.

13 En ökad användning av individuell plan?

I betänkandet behandlas genomgående regleringen i eller tillämpningen av socialtjänstlagen först i avsnitten och därefter LSS. I detta avsnitt är turordningen den omvända. Anledningen är att det i LSS finns en bestämmelse om individuell plan, medan det i socialtjänstlagen saknas en motsvarighet. Av praktiska skäl är det därför naturligt att inleda avsnittet med ett övervägande om individuell plan enligt LSS.

13.1 Individuell plan enligt LSS

Utredningens bedömning: Individuell plan enligt 10 § LSS bör användas i större omfattning än i dag. Den individuella planen ger ett ökat inflytande och självbestämmande för brukaren. Genom att behoven synliggörs i den individuella planen underlättas planeringen av framtida insatser från kommunen och landstinget. LSS- och hjälpmedelsutredningen 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.

I samband med att en insats enligt LSS beviljas kan den enskilde enligt 10 § samma lag 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.

Bestämmelsen i LSS om individuell plan har inte ändrats sedan lagen trädde i kraft den 1 januari 1994. I förarbetena (prop. 1992/93:159 Bilaga 1) har den föredragande departementschefen anfört bl.a. följande (s. 97).

För egen del anser jag att den enskilde skall ha rätt att få en individuell plan som beskriver beslutade och planerade insatser. Därigenom kan den enskilde ges ett inflytande över de åtgärder som planeras och få en överblick över när olika insatser skall komma i fråga. Planen bör utgå från den enskildes egna mål, intressen och önskemål. Den bör omfatta olika behov som kan tillgodoses genom insatser från flera kompetensområden. Jag anser vidare att planen bör utformas så att den ger möjlighet till uppföljning och förändringar och att den skall omprövas fortlöpande.

Socialstyrelsen har under åren 2000–2002 genomfört ett utvecklings- och informationsprojekt, Individuell plan på den enskildes villkor. I slutrapporten (s. 7 f.) konstateras bl.a. att individuell plan enligt LSS och individuell habiliterings- och rehabiliteringsplan enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), väl genomförda och rätt använda, ökar den enskildes inflytande och självbestämmande. Vidare konstateras att individuell plan enligt LSS ger ett tydligare samordningsansvar och bättre förutsättning för förändring och problemlösning. Projektet visade också att brukarens ökade inflytande och självbestämmande ger vinster för de professionella aktörerna.

Trots de positiva effekter som Socialstyrelsen har konstaterat att individuell plan enligt LSS ger, både för brukaren och för de professionella aktörerna, används planen i mycket liten utsträckning. Som en del i Socialstyrelsens utvecklings- och informationsprojekt samlades, genom en enkät till kommunerna, in uppgifter om hur många barn, ungdomar och vuxna som hade en individuell plan enligt LSS den 1 november 2000. Kommunerna uppgav då att knappt 2 400 personer hade en individuell plan, vilket var cirka fem procent av de cirka 45 500 personer som hade insatser enligt LSS från kommunen (Socialstyrelsens publikation Individuell plan på den enskildes villkor, Del 2, Planer enligt LSS och HSL i praktiken, s. 33 ff.). År 2003 frågade Socialstyrelsen kommunerna på nytt hur många som hade en individuell plan enligt LSS. Resultatet av undersökningen visade att knappt 3 200 barn, ungdomar och vuxna hade en individuell plan enligt LSS den 1 april 2003 (Socialstyrelsens publikation Hur många har en individuell plan enligt LSS? – Resultat av en enkät till kommunerna år 2003, s. 7). Det innebär att

cirka 6,5 procent av de personer som hade LSS-insatser från kommunen också hade en individuell plan.

LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) har i betänkandet LSS – Särskilt personligt stöd (SOU 2004:103), som överlämnades till regeringen den 8 november 2004, gjort bedömningen (s. 237) att det är angeläget att öka användandet av individuell plan och att huvudmännens ansvar därför bör utvecklas. I betänkandet förslås därför 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. Förslaget innebär alltså en skyldighet för kommunen eller landstinget att erbjuda en individuell plan. Enligt nuvarande reglering kan den enskilde begära att en individuell plan upprättas. Detta innebär att det främst är på den enskildes initiativ som en individuell plan kan komma till stånd. Vidare föreslås i betänkandet att planen förlöpande och minst en gång om året skall följas upp, utvärderas och omprövas. Om den enskilde lämnar samtycke, skall landstinget och kommunen underrätta varandra om innehållet i upprättade planer. LSS- och hjälpmedelsutredningen har bl.a. anfört att det under utredningsarbetet med att förtydliga insatsen råd och stöd har framkommit att individuell plan används i alltför liten omfattning bl.a. beroende på bristfällig information och kunskap hos både brukare och personal. Både handläggare och huvudmän ser, enligt LSS- och hjälpmedelsutredningen, ett tydligt samband mellan planen och delar i särskilt personligt stöd (föreslagen benämning på insatsen rådgivning och annat personligt stöd enligt 9 § 1 LSS) och anser att planen kan utvecklas som ett instrument för planering och uppföljning. Vidare understryker brukarrepresentanter, enligt vad som anges i betänkandet, att planen kan stödja den enskildes möjligheter att planera och styra sitt liv och att individuell plan enligt LSS ger bättre möjligheter till inflytande och självbestämmande än andra liknande planer.

Utredningen delar LSS- och hjälpmedelsutredningens uppfattning att användningen av individuell plan enligt LSS bör öka. En individuell plan enligt LSS, i vilken pågående och planerade insatser anges, bör skapa goda förutsättningar för inflytande och självbestämmande för den enskilde brukaren. Genom att man, i den utsträckning det är möjligt, anger tidpunkter för när planerade insatser skall börja utgå, skapas förutsägbarhet i planeringen. Då den enskildes behov av insatser synliggörs i den individuella planen, bör förutsättningarna förbättras för kommunen eller landstinget att

planera för att kunna tillgodose behoven. Om det finns en individuell plan, i vilken tidpunkter för planerade insatser anges, bör detta medföra en förbättrad beredskap för kommunen eller landstinget för att kunna tillhandahålla den aktuella insatsen vid den angivna tidpunkten. De flesta kommuner och landsting som har besvarat utredningens enkät har också uppgett att individuella planer underlättar planeringen för kommunen respektive landstinget.

En individuell plan kan säkerligen inte anses vara lämplig för alla personer som har insatser enligt LSS. Det finns heller inte något självändamål i att upprätta en individuell plan för alla brukare. Med hänsyn till att endast 6,5 procent av det totala antalet personer med insatser enligt LSS hade en individuell plan vid tidpunkten för Socialstyrelsens senaste undersökning den 1 april 2003, står det dock enligt utredningens mening klart att denna andel bör kunna öka avsevärt. I likhet med LSS- och hjälpmedelsutredningen anser utredningen att huvudmännens ansvar för erbjudande om att upprätta en individuell plan bör utökas. Det är huvudmännens ansvar att se till att de enskilda får tillgång till de insatser de är berättigade till. Kommuner och landsting bör då också mera aktivt verka för en ökad användning av individuell plan. LSS- och hjälpmedelsutredningens förslag bör på ett effektivt sätt kunna bidra till detta.

13.2 Individuell plan enligt socialtjänstlagen

Utredningens bedömning: Inom ramen för utredningens uppdrag saknas anledning att föreslå en bestämmelse om individuell plan i socialtjänstlagen av det slag som föreskrivs i 10 § LSS.

I socialtjänstlagen finns det inte någon motsvarighet till bestämmelsen om individuell plan i 10 § LSS. Utredningen om bemötande av äldre (S 1995:15) föreslog i sitt slutbetänkande Bemötandet av äldre (SOU 1997:170) att en sådan bestämmelse skulle införas. Enligt förslaget (s. 272) skulle den enskilde kunna begära att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättades inom socialtjänsten i samråd med honom/henne. I planen skulle vidare även redovisas åtgärder som vidtas av andra än socialtjänsten. Planen skulle, enligt förslaget, fortlöpande och minst en gång om

året omprövas. Förslaget har emellertid inte lett till någon lagstiftning.

Sedan den 1 juli 2003 gäller nya bestämmelser i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård (betalningsansvarslagen). Enligt 10 § första stycket betalningsansvarslagen, i den lydelse som numera gäller, har en kommun betalningsansvar för patienter vid enheter för somatisk akutsjukvård, geriatrisk vård eller psykiatrisk vård inom landstingets slutna hälso- och sjukvård som är utskrivningsklara och för vilka en vårdplan är upprättad. Tidigare fanns inget krav på att en vårdplan skulle vara upprättad för att kommunens betalningsansvar skulle inträda. En vårdplan skall upprättas för en patient som efter att ha skrivits ut från en enhet inom landstingets slutna hälso- och sjukvård av den behandlande läkaren bedöms behöva kommunens socialtjänst eller hälso- och sjukvård, eller landstingets primärvård, öppna psykiatriska vård eller annan öppenvård. Detta framgår av 10 b § betalningsansvarslagen.

Äldrevårdsutredningen (se avsnitt 7.7) har i betänkandet Sammanhållen hemvård (SOU 2004:68) föreslagit (s. 87) att en vård- och omsorgsplan skall upprättas på den enskildes begäran eller med dennes samtycke oberoende av var behoven av vård och omsorg aktualiseras. När en vård- och omsorgsplan upprättas skall kommunen, enligt förslaget, utse en namngiven samordnare/kontaktperson. I betänkandet anges vidare bl.a. följande om förslaget (s. 90 f.).

Kommunen ska ha ansvar för att en vård- och omsorgsplan upprättas i samband med biståndsbeslut för personer som behöver vård och omsorg i ordinärt eller särskilt boende. En bestämmelse om vård- och omsorgsplan införs i en ny paragraf 11 kap. 4 a § SoL.

En vård- och omsorgsplan ska upprättas om den enskilde begär eller samtycker till det. Planen ska innefatta de insatser och omsorger som beviljas eller planeras enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt de medicinska insatser, inklusive habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som kommunen och landstinget ska anordna enligt hälso- och sjukvårdslagen. Även insatser från andra myndigheter och organisationer ska ingå. Av vård- och omsorgsplanen ska framgå att det är kommunen som har ansvaret för hälso- och sjukvården i den enskildes hem. Planens upprättande utgör då också markeringen av att ansvaret för den enskildes hälso- och sjukvård har övergått till kommunen.

Utredningen har övervägt lämpligheten av att införa en bestämmelse om individuell plan i socialtjänstlagen motsvarande den som

finns i 10 § LSS. Under utredningens arbete har det dock framkommit omständigheter som tyder på att en individuell plan inte kan fylla samma funktion vid planering av framtida biståndsinsatser till äldre personer, jämfört med vid planering av insatser enligt LSS till personer med funktionshinder. Behoven och sjukdomsbilden kan förändras snabbt. Ofta uppkommer ett behov av särskilt boende plötsligt efter ett sjukdomsfall eller ett olyckstillbud. På vissa håll är den genomsnittliga boendetiden i särskilda boenden för äldre mycket kort, varför omsättningen av de boende är stor. Omständigheter av detta slag gör det mycket svårt att på en individuell nivå göra en meningsfull planering på längre sikt för äldre personer. Individuell planering av insatser till äldre personer, i form av bistånd enligt socialtjänstlagen, får därför ske på annat sätt, t.ex. vid vårdplanering enligt betalningsansvarslagen, i de fall detta är aktuellt. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte, inom ramen för detta uppdrag, finns anledning att föreslå någon bestämmelse om individuell plan i socialtjänstlagen. Med de utgångspunkter som utredningen har, finns inte heller skäl att ta ställning till ett införande av en vård- och omsorgsplan av det slag som Äldrevårdsutredningen föreslår. Utredningen vill dock betona att det naturligtvis är mycket viktigt att kommunen har en tillräcklig planering så att den enskilde inom skälig tid kan få det bistånd enligt socialtjänstlagen som han eller hon behöver för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

14 Avslag på ansökningar om insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS trots ett bedömt behov

Utredningens bedömning: Det är 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.

Utredningen har i avsnitt 9 analyserat varför det förekommer att kommuner och landsting avslår ansökningar trots ett bedömt behov enligt socialtjänstlagen eller LSS. I avsnittet redovisas även vissa statistikuppgifter. Utredningen hänvisar till detta avsnitt.

Som nämnts i avsnitt 9 är skälet till att det i en del kommuner förekommer att man meddelar avslagsbeslut på en ansökan trots att ett behov anses föreligga, att det bedöms att möjligheter saknas att verkställa ett beslut inom rimlig tid. Av avsnitt 9 framgår vidare att förfarandet är mest utbrett när det gäller beslut enligt socialtjänstlagen om särskilt boende¹, men att det även förekommer i viss utsträckning vid kommunala beslut om insatser enligt LSS. Där- emot tycks förfarandet förekomma i mycket liten utsträckning vid beslut av landsting om råd och stöd enligt LSS.

Som anförts i avsnitt 9.1.1 och 9.1.2 beror besluten om avslag trots bedömt behov huvudsakligen på en brist på boenden. De skäl som kommunerna åberopar för sitt förfarande tycks vanligen vara rättssäkerhetsskäl; kan kommunen inte verkställa ett gynnande beslut inom rimlig tid anser man att det är bättre att meddela ett avslagsbeslut, trots att det är klarlagt i ärendet att sökanden har behov av det bistånd eller den insats som ansökan avser och att även övriga förutsättningar beträffande rätten till biståndet eller insatsen är uppfyllda. För att tillförsäkra den enskilde en insats

¹ Här inkluderas även bostad med särskild service för personer under 65 år och korttidsboende.

avslås alltså hans eller hennes ansökan. Genom att meddela den enskilde ett avslagsbeslut har han eller hon möjlighet att överklaga beslutet till länsrätten. Denna möjlighet finns bara när ett beslut går den enskilde emot. Gynnande beslut kan alltså inte överklagas, eftersom sådana beslut inte är negativa för den enskilde.

Som framgått i avsnitt 9.1.1 stöds det aktuella förfarandet av ett uttalande av JO (JO:s beslut den 6 september 2000, dnr 2577-2000). Utredningen har mer utförligt redogjort för JO:s beslut i avsnitt 1.3.9.

JO pekar i sitt beslut på att det före den 1 juli 2000 inte hade någon praktisk betydelse om det var en kommunal nämnd eller länsrätten som hade beslutat om att den enskilde hade rätt till särskilt boende. Efter ändringarna den 1 juli 2000 i socialtjänstlagen och LSS framhåller JO att situationen är en annan. Länsstyrelsen hade nämligen då getts befogenhet att vid vite förelägga en kommun, som inte fullgjorde vad som ålagts denna i en lagakraftvunnen dom om rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen eller insatser enligt LSS, att avhjälpa bristen. JO understryker i sitt beslut 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 enligt JO, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, nära till hands att anse att ansökan bör avslås. Därigenom bereds den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till domstol. När det gäller frågan hur lång tid för verkställighet som måste accepteras anför JO i sitt beslut att man kan diskutera vad som är "rimlig tid". Enligt JO kan det Socialstyrelsen anfört i sina upphävda allmänna råd 1994:3² om att tre månader borde gälla som gräns, alltså tjäna som riktmärke.

Utredningen kan konstatera att de skäl som åberopats till stöd för förfarandet att avslå ansökningar om bistånd enligt socialtjänstlagen eller insatser enligt LSS är vällovliga. Tanken är att den enskilde, istället för att få ett gynnande beslut som inte kan verkställas inom rimlig tid, skall få ett avslagsbeslut som han eller hon kan överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Genom möjligheten till överklagande anser förespråkarna för detta förfarande att den enskildes rättssäkerhet stärks. Enligt utredningen är dock problemet att Socialstyrelsens och länsstyrelsernas statistik från år 2001 har visat att de personer som får de aktuella avslagsbesluten inte är

² Allmänna råd från Socialstyrelsen 1994:3 *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*.

benägna att överklaga dessa i någon större omfattning³. På grund av den låga överklagandefrekvensen får förfarandet motsatt effekt i förhållande till den avsedda. Härutöver kan sägas att JO:s huvudargument – att inga åtgärder kunde vidtas om kommunen underlät att verkställa sina beslut – genom utredningens förslag i avsnitt 15.4 får anses bortfalla. Till detta kommer den avgörande principiella invändningen att det varken av lagtexten i socialtjänstlagen eller LSS framgår att bristande möjligheter att verkställa ett beslut skulle kunna vara grund för att avslå en ansökan. Det finns skäl att här peka på vad Regeringsrätten anfört i rättsfallet RÅ 1988 ref. 40, som tidigare har behandlats i avsnitt 1.3.8. Regeringsrätten fann i det avgörandet att en enskilds rätt till särskild omsorg i form av boende i en gruppboende inte påverkas av det förhållandet att landstinget för närvarande inte har någon gruppboende tillgänglig. Enligt utredningens bestämda uppfattning skall ett bifallsbeslut ovillkorligen meddelas, om de förutsättningar som lagen anger för att meddela ett sådant beslut föreligger.

Som anförts i avsnitt 9.1.1 har utredningen bl.a. genom enkätundersökningen kunnat konstatera att flertalet av de svarande kommunerna, som avslår ansökningar trots bedömt behov, fortsätter att arbeta med ärendet även efter det att en ansökan formellt avslagits. Detta är naturligtvis ur den enskildes perspektiv positivt. Förfarandet kan dock i och för sig ifrågasättas ur förvaltningsrättslig synpunkt, eftersom ett avslagsbeslut utgör slutpunkten i handläggningen av ett ärende.

Utredningen vill avslutningsvis peka på en olycklig konsekvens som idag kan inträffa när beslut om insatser avslås trots att det finns ett bedömt behov. Personer som fått avslag trots bedömt behov, som överklagar avslagsbeslutet till domstol och där får en gynnande dom, hamnar i en ”gräddfil” där hans eller hennes gynnande dom verkställs först. Detta sker i syfte att myndigheten skall undgå sanktionsavgift för domstolstrots. Man åsidosätter då den självklara principen att den som vid varje given tidpunkt har störst behov av det aktuella biståndet eller den aktuella insatsen är den som skall få sitt beslut verkställt först.

³ Endast cirka åtta procent av de som fått sådant avslag på en ansökan om bistånd enligt den tidigare gällande 6 f § socialtjänstlagen och drygt 50 procent av de som fått sådant avslag enligt LSS överklagade beslutet till länsrätten, se avsnitt 9.1.1 och 9.1.2.

15 Underlåtenhet att verkställa gynnande beslut enligt socialtjänstlagen eller LSS

15.1 En utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna

Utredningens förslag: De kommunala revisorernas granskning får även omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer sina egna gynnande beslut.

Den 1 juli 2002 fick de kommunala revisorerna¹ en utökad möjlighet att granska ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Genom en ändring i 9 kap. 10 § kommunallagen (1991:900) tillades nämligen revisorerna en rätt att granska hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. Tidigare omfattade granskningen som avsåg myndighetsutövning mot någon enskild enbart fall när handläggningen av sådana ärenden hade vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller när granskningen skedde från allmänna synpunkter.

För att möjliggöra en effektiv kontroll av att de allmänna förvaltningsdomstolarnas avgöranden inte åsidosätts föreslog regeringen i propositionen om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 15) att revisorernas granskning även skall omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer dessa domstolars avgöranden. Regeringen poängterade att det inte var fråga om att ålägga revisorerna en lagreglerad obligatorisk laglighetsgranskning, och man framhöll att laglighetsgranskning inte skall vara en obligatorisk uppgift för revisorerna utan att lagligheten av kommunala beslut även fortsättningsvis skall prövas i de kommunala nämndernas beredningsarbete och av de rättsvårdande myndigheterna.

¹ Med detta begrepp avses revisorer i både kommuner och landsting, om inte annat anges.

På motsvarande sätt som när det gäller domstolars avgöranden föreslår utredningen att revisorerna skall ges en rätt och en möjlighet att även granska ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer sina egna gynnande beslut. I likhet med vad som gäller vid granskning av domstolars avgöranden är det enbart verkställighetsfrågan som den utvidgade granskningsmöjligheten gäller. Syftet med förslaget är att ytterst åstadkomma en medvetenhet hos den politiska ledningen om de ekonomiska konsekvenserna av en rättighetslagstiftning.

Beträffande förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen hänvisar utredningen till avsnitt 19.2.

15.2 En rapporteringsskyldighet införs

Utredningens förslag: 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.

Utredningen har från olika håll – bl.a. från kommuner och landsting – fått information om att det brister i uppföljningen av gynnande beslut. Vidare har det vid kontakter med bl.a. tjänstemän vid kommuner och länsstyrelser anförts att det hos fullmäktigeledamöterna i många kommuner finns bristfälliga kunskaper dels om vilka rättigheter som tillförsäkras den enskilde genom socialtjänstlagen och LSS, dels om förhållandena i kommunen, och att detta påverkar kommunernas anslagshantering.

För att komma till rätta med problem av det slag som anförts ovan föreslår utredningen att en rapporteringsskyldighet införs för kommuner och landsting rörande ej verkställda gynnande beslut enligt socialtjänstlagen och LSS.

Rapporteringsskyldigheten enligt socialtjänstlagen skall fullgöras av socialnämnden. Enligt 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Enligt andra stycket i samma lagrum framgår att vad som i socialtjänstlagen eller

annan författning sägs om socialnämnd i förekommande fall gäller den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Rapporteringsskyldigheten enligt LSS skall fullgöras av en sådan nämnd som avses i 22 § LSS. Av detta lagrum framgår det att ledningen av landstingets eller kommunens verksamhet enligt LSS skall utövas av en eller flera nämnder som fullmäktige utser.

Både socialtjänstlagen och LSS hänvisar till att särskilda bestämmelser om gemensam nämnd finns i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet (2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen och 22 § LSS).

Nämndens rapporteringsskyldighet skall omfatta alla gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller 9 § LSS som inte har verkställts inom en viss kortare tid. Rapporteringsskyldigheten skall vidare gälla alla gynnande beslut enligt nyss nämnda lagrum som inte inom en viss kortare tid har verkställts på nytt efter det att verkställigheten avbrutits. Rapporteringen skall ske till länsstyrelsen, kommunens eller landstingets revisorer samt kommun- eller landstingsfullmäktige.

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 och media, i och med den föreslagna rapporteringsskyldigheten till fullmäktige.

Beträffande förslaget påverkan på den kommunala självstyrelsen hänvisar utredningen till avsnitt 19.2.

15.2.1 Förfarandet

Nämndens rapporteringsskyldighet till länsstyrelse och revisorer

Utredningens förslag: Nämnden skall till länsstyrelsen och revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut om insatser enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller 9 § LSS 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.

När ett gynnande beslut, som en nämnd till länsstyrelsen och revisorerna tidigare har rapporterat som ej verkställt senare har verkställts, skall nämnden anmäla detta till länsstyrelsen och revisorerna. Datum för verkställigheten skall då anges. Det samma skall gälla beslut som verkställs på nytt efter det att ärendet rapporterats till länsstyrelsen och revisorerna med anledning av att verkställigheten tidigare avbrutits.

Enligt förslaget skall nämnden dels till länsstyrelsen, dels till revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut om insatser enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller 9 § LSS 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.

Det kan även förekomma att verkställigheten av ett gynnande beslut avbryts. Utredningen föreslår därför att nämnden skall vara skyldig att till länsstyrelsen och revisorerna även rapportera beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller 9 § LSS 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, och skall avse motsvarande förhållanden som skall rapporteras beträffande besluten enligt ovan. Även i nu aktuella fall föreslås rapporteringen ske en gång per månad.

Utredningen föreslår vidare att när ett gynnande beslut, som nämnden till länsstyrelsen och revisorerna tidigare har rapporterat som ej verkställt senare verkställs, skall nämnden anmäla detta till länsstyrelsen och revisorerna. Datum för verkställigheten skall då anges. Det nu anförda skall även gälla när beslut som tidigare har rapporterats till länsstyrelsen och revisorerna med anledning av att verkställigheten avbrutits, verkställs på nytt. Skälet bakom detta

förslag är att länsstyrelserna och revisorerna skall kunna följa handläggningen av varje redovisat ärende, för att kunna bedöma om verkställighet kan anses ha skett inom rimlig tid.

Enligt utredningens mening finns det inte anledning att föreskriva en tidsfrist inom vilken nämnden skall underrätta länsstyrelsen och revisorerna att verkställighet av ett beslut skett. Det får nämligen anses ligga i nämndens intresse att så snart som möjligt lämna en sådan underrättelse, för att kunna undgå en vidare granskning.

Nämndens rapporteringsskyldighet till fullmäktige

Utredningens förslag: Nämnden skall till fullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller 9 § LSS 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 till fullmäktige som nyss nämnts 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.

Utredningen föreslår att nämnden till fullmäktige skall lämna en statistikrapport över hur många gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller 9 § LSS som inte har verkställts inom två månader från och med dagen för besluten, vilka typer av insatser som besluten gäller samt hur lång tid som vid rapporteringstillfället förflutit från dagen för respektive beslut. Rapporterna skall utformas på ett sådant sätt att de inte kommer i konflikt med sekretesslagstiftningen. Det skall alltså av nämndens redovisning till fullmäktige inte gå att härleda vilka personer besluten gäller. Inte heller skall nämnden ange skälen till varför de rapporterade besluten inte är verkställda. Utredningen vill här poängtera att förslaget inte är avsett att skapa en diskussion kring enskilda ärenden. Avsikten är istället att åstadkomma en principdiskussion om kommunens eller

landstingets resursfördelning. Den föreslagna rapporteringen skall ske en gång per månad.

En motsvarande rapporteringsskyldighet till fullmäktige som den nyss nämnda skall även gälla för nämnden, när fråga är om beslut som tidigare varit verkställda men där verkställigheten avbrutits. Rapporteringsskyldigheten skall omfatta beslut som inte har verkställts på nytt inom två månader från och med den dag då verkställigheten avbröts och skall enligt förslaget ske en gång per månad.

15.2.2 Följder av rapporteringsskyldigheten för kommuner och landsting

Den föreslagna rapporteringsskyldigheten för nämnden är avsedd att vara en hjälp när det gäller uppföljningen av egna gynnande beslut. Nämndens rapporteringsskyldighet bidrar även till att möjliggöra en förbättrad planering, eftersom kommunerna och landstingen genom rapporteringen får kännedom om vilka beslut som är verkställda och vilka som väntar på verkställighet. Detta har även en positiv effekt på kommunernas och landstingens planering för framtida behov.

Som nämnts under avsnitt 15.2 har det i olika sammanhang framkommit att det finns brister beträffande uppföljningen av gynnande beslut. Det saknas många gånger rutiner för att följa upp besluten. Detta har framkommit i utredningens enkätsvar, vid samtal med tjänstemän i kommuner, landsting och länsstyrelser samt genom länsstyrelserapporter m.m. Det har även framkommit att det finns problem när ansvaret för beslutsfattande och verkställighet av beslut ligger på olika enheter. I detta sammanhang har utredningen även fått uppgifter om att det förekommer bristande kontakter mellan politiker i fullmäktige och kommun- och landstingsstyrelser å ena sidan och nämndpolitiker samt tjänstemän med beslutande och verkställande uppgifter å den andra sidan. Det är av grundläggande betydelse för en korrekt och rättssäker tillämpning av socialtjänstlagen och LSS att kommun- eller landstingsledningen har en fullständig bild av de förhållanden som råder i kommunen eller landstinget. Endast om en sådan otvetydig bild finns kan ledningen agera för invånarnas bästa, för att ställa medel till förfogande för att tillgodose de behov – både aktuella och framtida – som finns. Den rapporteringsskyldighet som utredningen

föreslår skall åläggas nämnden torde verksamt kunna bidra till att förkorta dröjsmålen med verkställighet av gynnande beslut.

Revisorerna granskar årligen, i den omfattning som följer av god revisionssed, all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Genom den föreslagna rapporteringen av ej verkställda gynnande beslut får revisorerna uppgift om läget i kommunen eller landstinget. De har då möjlighet att föra en dialog med respektive nämnd och även påtala eventuella brister i nämndernas verksamhet för fullmäktige. Detta bör ge ett bättre underlag för kommun- eller landstingsledningens bedömningar och planering. Revisorerna har också möjlighet att föreslå fullmäktige att en nämnd, fullmäktigeberedning eller enskild förtroendevald i ett sådant organ, som inte bedöms sköta sitt uppdrag, inte skall beviljas ansvarsfrihet för sin förvaltning (jfr 9 kap. 17 § kommunalagen [1991:900]). Utredningen vill i detta sammanhang poängtera att avsikten med nämndernas rapporteringsskyldighet till revisorerna inte är att peka ut vad revisorerna enligt 9 kap. 10 § kommunalagen skall granska. Avsikten är istället att underlätta revisorernas arbete när det gäller att ta ställning till om en granskning bör ske.

Fullmäktige, som är ansvarig för fördelningen av medel inom kommunen eller landstinget, måste känna till vad en rättighetslagstiftning innebär och hur verksamheten i berörda nämnder sköts. Gör man det har man också möjlighet att fördela kommunens eller landstingets medel på ett sätt som står i överensstämmelse med de krav som en rättighetslagstiftning ställer.

Nämndens rapportering till fullmäktige gör verkställighetsfrågan synlig, inte bara för politiker i fullmäktige och nämnder utan även för allmänheten. Hur kommunen eller landstinget sköter ärenden om verkställighet av gynnande beslut kan då bli föremål för debatt. Det är av stor betydelse för den kommunala demokratin att invånarna får kännedom om hur dessa ärenden hanteras. Detta kan ske t.ex. genom medias försorg. Invånarna har då möjlighet att av fullmäktiges ledamöter utkräva politiskt ansvar i allmänna val vart fjärde år.

Det är viktigt att den statistikrapport som nämnden lämnar till fullmäktige utformas på ett sådant sätt att sekretessbelagda uppgifter om enskilda inte lämnas ut. Rapporten kan efter begäran lämnas ut till allmänheten eller media.

15.2.3 Följder av rapporteringsskyldigheten för länsstyrelserna

Genom den månatliga rapporteringen av ej verkställda gynnande beslut får länsstyrelsen som tillsynsmyndighet automatiskt uppgifter från nämnderna i kommuner och landsting, och man kan få överblick över hur besluten verkställs. Länsstyrelsens tillsynsarbete underlättas genom att man för egen del slipper hämta in uppgifterna. Länsstyrelsen får vidare genom nämndernas rapportering en överblick över situationen i länet, när det gäller ej verkställda gynnande beslut.

Genom nämndernas rapportering till länsstyrelserna kommer dessa att få en betydligt förbättrad inblick i nämndernas verksamhet och därmed också en betydligt förbättrad möjlighet att fullgöra sin tillsyn.

15.2.4 Valet av tidpunkt för rapportering

Beslut enligt socialtjänstlagen och LSS skall verkställas omedelbart (16 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen och 27 § tredje stycket LSS). Även om detta är fallet måste kommunen eller landstinget få skälig tid på sig att verkställa ett beslut sedan behovet av en insats blivit känt. När det gäller att ta ställning till vid vilken tidpunkt den föreslagna rapporteringsskyldigheten skall inträda måste en avvägning göras mellan olika intressen.

Utredningen är självfallet medveten om att rapporteringsskyldigheten leder till ökat arbete för nämnden. Detta gäller inte minst i de kommuner och landsting där arbetet med uppföljning av besluten för närvarande är mindre omfattande. I viss mån leder rapporteringsskyldigheten också till ökat arbete för mottagarna av rapporterna. Här måste dock beaktas att rapporteringen även underlättar mottagarnas arbete. Utredningen inser självfallet också att nämndens arbete med rapporteringen minskar ju längre tid efter beslutet som rapporten skall lämnas. Vid bedömningen av tidpunkten för rapporteringen måste emellertid syftet med denna – att öka rättssäkerheten för enskilda – väga tungt. Ju senare rapporteringen sker desto senare inträder de effekter av rapporteringen som redovisas i avsnitt 15.2 och 15.4. Vid avvägningen mellan intresset av att kommuner och landsting inte betungas mer än nödvändigt och intresset att besluten verkställs inom rimlig tid, har utredningen stannat för att föreslå att nämnder i kommuner och

landsting åläggs en redovisningsskyldighet beträffande ej verkställda gynnande beslut efter två månader från och med dagen för beslutet eller efter två månader från och med den dag då verkställigheten av ett beslut avbröts. Flertalet beslut torde vara verkställda före tvåmånadsfristens utgång. Dessa beslut behöver då inte redovisas.

15.3 Åtgärder som utredningen övervägt

15.3.1 Tillämpning av utsökningsbalkens bestämmelser på kommuners och landstings gynnande beslut

Utredningens bedömning: Utsökningsbalkens regler om utmätning och annan verkställighet är inte tillämpliga på kommuners gynnande beslut enligt socialtjänstlagen eller LSS.

Det finns inte heller skäl att genom lagändringar göra utsökningsbalkens bestämmelser om verkställighet tillämpliga på kommuners gynnande beslut enligt socialtjänstlagen eller kommuners och landstings gynnande beslut enligt LSS.

Utredningen har i ett tidigare avsnitt något behandlat utsökningsbalkens regler om utmätning och annan verkställighet. Utredningen hänvisar i denna del till avsnitt 4.4.

I socialtjänstlagen och LSS finns det inte några särskilda föreskrifter om att förvaltningsmyndighets beslut får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken. Utsökningsbalkens regler om utmätning och annan verkställighet är därför inte tillämpliga på en förvaltningsmyndighets gynnande beslut, som fattas enligt socialtjänstlagen eller LSS. Inte heller kan utsökningsbalkens bestämmelser bli tillämpliga genom övergångsbestämmelsen i 13 § lagen (1981:775) om införande av utsökningsbalken. Kommunens eller landstingets beslut kan ju inte meddelas enligt en bestämmelse som har tillkommit före utsökningsbalkens ikraftträdande den 1 januari 1982, eftersom både socialtjänstlagen och LSS har tillkommit efter denna tidpunkt.

Det finns inte heller skäl att genom lagändringar göra utsökningsbalkens bestämmelser om verkställighet tillämpliga på kommuners gynnande beslut enligt socialtjänstlagen eller kommuners och landstings gynnande beslut enligt LSS, eftersom utsökningsbalkens bestämmelser knappast torde kunna bli ett effektivt medel för att verkställa sådana beslut.

15.3.2 Bör vitessanktioner införas eller skadeståndsskyldigheten utvidgas för kommuner och landsting?

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att införa en vitessanktion som påtryckningsmedel för att förmå kommuner och landsting att verkställa sina gynnande beslut inom rimlig tid.

Det finns inte heller skäl att utvidga skadeståndsskyldigheten för kommuner och landsting som juridiska personer.

I avsnitt 4.5 har utredningen något behandlat bl.a. vite och skadestånd. Utredningen hänvisar här till detta avsnitt.

Regeringen föreslog i propositionen om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 22) att då gällande vites-sanktion skulle ersättas med en sanktionsavgift. Enligt 26 a § LSS och 13 kap. 7 § socialtjänstlagen hade länsstyrelsen vid denna tidpunkt möjlighet att förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom, som gav en enskild rätt till vissa insatser enligt dessa lagar. Riksdagen beslutade den 29 maj 2002 i enlighet med regeringens förslag (rskr. 2001/02:271).

Regeringen, som i propositionen (s. 21 f.) framhöll att det fanns flera skäl att ersätta möjligheten till vitesföreläggande med en sanktionsavgift, anförde bl.a. följande. En fördel med ett system med sanktionsavgifter är att sanktionsavgiften kan få effekt som påtryckningsmedel på ett tidigare stadium. Ett vitesföreläggande får motsvarande effekt betydligt senare eftersom det kan utfärdas först när verkställigheten dröjt alltför länge. När föreläggandet väl utfärdats får kommunen eller landstinget dessutom ytterligare en tids respit. En annan omständighet som talar för ett system med sanktionsavgifter är att den administrativa hanteringen av en sanktionsavgift sannolikt skulle bli enklare än den som krävs för vitessanktionen. Ett system med vite innebär i princip att varje enskilt fall kan komma att handläggas i två skilda förfaranden, ett som avser utfärdande av vitesföreläggande och ett som rör utdömande av vitet. Regeringen framhöll avslutningsvis att Länsstyrelsen i Stockholms län påpekat att det föreslagna systemet med en sanktionsavgift skulle förkorta handläggningstiden, vilket har stor betydelse för den enskilde.

Utredningen anser att en vitessanktion inte kan utgöra ett effektivt påtryckningsmedel, för att förmå kommuner och landsting att

inom rimlig tid verkställa sina gynnande beslut. Till detta kommer att riksdagen, som framgått ovan, så sent som för endast ett par år sedan beslutade att ersätta den tidigare gällande vitessanktionen vid kommunalt domstolstrots med en sanktionsavgift. Utredningen anser att det av dessa skäl inte finns anledning att föreslå att en vitessanktion skall införas för ej verkställda gynnande beslut.

När det gäller frågan om skadeståndsansvaret bör utvidgas för kommuner och landsting som juridiska personer, vill utredningen framhålla att skadeståndet är avsett att utgöra ersättning för skada som drabbat en fysisk eller juridisk person. Skadeståndets funktion är alltså i huvudsak reparativ. Åtgärder mot kommunalt lagtrots i nu aktuell form bör dock istället ha preventiv karaktär. För att skadestånd skall kunna utgå krävs det dessutom att den skadelidande själv tar initiativ till en civilrättslig process i allmän domstol, och att domstolen finner att kommunen eller landstinget skall åläggas att betala skadestånd. Mot bakgrund av vad som nu anförts anser utredningen att ett utvidgat skadeståndsansvar för kommuner och landsting inte är en lämplig åtgärd för att på ett effektivt sätt komma till rätta med bristande verkställighet av kommuners och landstings gynnande beslut. Motsvarande bedömning gjordes av regeringen i lagstiftningsärendet om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/2002:122, s. 14).

15.3.3 Bör straffansvaret eller skadeståndsskyldigheten utvidgas för förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting?

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att utvidga straffansvaret för förtroendevalda och anställda, för att komma till rätta med problemet att gynnande beslut av kommuner och landsting inte verkställs inom rimlig tid.

Det finns inte heller skäl att utvidga skadeståndsskyldigheten för förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting, för att komma till rätta med problemet.

I avsnitt 4.5 har utredningen något behandlat bl.a. de materiella bestämmelserna om tjänstefel och skadestånd. Utredningen hänvisar här till detta avsnitt.

I propositionen 2001/02:122 om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (s. 14) anförde regeringen att en skärpt kriminalisering

inte är en framkomlig väg för att motverka domstolstrots. Regeringen hänvisade bl.a. till att utredningar på området övervägt detta, men att de kommit fram till att en skärpning inte bör komma i fråga, både mot bakgrund av svårigheter att utforma nödvändiga bestämmelser och av kommunaldemokratiskt grundade skäl. Enligt utredningens uppfattning kan inte heller en skärpt kriminalisering utgöra en effektiv åtgärd för att komma till rätta med problemet att gynnande beslut inte verkställs inom rimlig tid. Utredningen delar alltså regeringens bedömning att en skärpt kriminalisering inte är en framkomlig väg.

Beträffande frågan om skadeståndsskyldigheten bör utvidgas för förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting hänvisar utredningen i huvudsak till vad som anförts i avsnitt 15.3.2, när det gäller frågan om en utvidgad skadeståndsskyldighet för kommuner och landsting som juridiska personer. Utöver vad som anförts där vill utredningen tillägga att skälet till att gynnande beslut inte verkställs inom rimlig tid, relativt ofta sägs vara att det råder brist på ekonomiska resurser. Att utvidga skadeståndsskyldigheten för förtroendevalda och anställda kan därmed inte råda bot på problemet med ej verkställda gynnande beslut, i de fall där den underlåtna verkställigheten beror på resursbrist. Enligt utredningens uppfattning bör alltså inte heller en utvidgad skadeståndsskyldighet för förtroendevalda och anställda komma ifråga. Denna slutsats stannade även regeringen för i lagstiftningsärendet om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 14).

15.4 Sanktionsavgifter införs

Det bör inledningsvis nämnas att de förslag som utredningen lämnar och de överväganden som utredningen gör i avsnitt 15.4, har jämförts med de överväganden som gjorts i regeringens proposition om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122) och med de bestämmelser om kommunalt domstolstrots enligt socialtjänstlagen och LSS, som sedan den 1 juli 2002 utgör gällande rätt.

15.4.1 Allmänna överväganden

Utredningens förslag: En kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller en insats enligt 9 § 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 inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet eller insatsen efter det att verkställigheten av ett sådant beslut avbrutits.

Som framgått av avsnitt 10 förekommer det sedan ett antal år tillbaka inom äldre- och handikappomsorgen att gynnande myndighetsbeslut om olika insatser fattas, utan att de sedan verkställs inom rimlig tid. Detta innebär problem av olika slag. Från rätts-säkerhetssynpunkt är det oacceptabelt att enskilda inte får tillgång till de rättigheter gentemot det allmänna som lagstiftningen ger dem. Det är självfallet inte förenligt med grundläggande principer i en rättsstat att myndigheter fattar gynnande beslut för den enskilde, utan att sedan verkställa besluten inom rimlig tid. Detta urholkar medborgarnas tilltro gentemot det allmänna, vilket på sikt är ett hot mot rättsstaten. Den enskilde, som har fått ett gynnande beslut, upplever vidare en maktlöshet och rättsosäkerhet, eftersom han eller hon inte vet när ett fattat beslut kommer att verkställas.

Trots att de problem som nämnts ovan har funnits under en längre tid har man inte lyckats komma till rätta med dem.

Som framgått av avsnitt 8.1.1 är problemet med ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen och LSS fortfarande stort och omfattande. I avsnittet anges att 1 733 beslut om plats i särskilda boenden² inte var verkställda den 31 december 2003. Detta innebär en minskning med drygt 20 procent jämfört med förhållandena vid mätillfället den 1 januari 2002. Att notera i detta sammanhang är att även besluten om avslag på ansökningar om särskilda boenden trots bedömt behov³ har minskat (se avsnitt 9.1.1). År 2001 uppgick antalet avslag trots bedömt behov till 2 371, medan de år 2003 uppgick till 1 932. Minskningen utgör 18,5 procent. Från 191 kommuner har man rapporterat att några beslut om avslag trots bedömt behov inte har fattats under år 2003. – Vid mätillfället

² Med särskilda boenden avses här även bostad med särskild service för personer under 65 år och korttidsboende.

³ Med särskilda boenden avses här även bostad med särskild service för personer under 65 år och korttidsboende.

den 31 december 2003 (se avsnitt 8.1.1) hade 65 procent av dem som beviljats en plats i särskilt boende fått beslutet verkställt inom tre månader. Motsvarande siffra den 1 januari 2002 var 52 procent.

När det gäller kommunala beslut om vissa insatser enligt LSS, framgår det av avsnitt 8.1.2 att det den 31 december 2003 fanns totalt 2 271 ej verkställda beslut angående någon av insatserna enligt 9 § 2–10 LSS. Detta innebar en minskning med cirka 8 procent jämfört med förhållandet den 1 januari 2002. När det gäller antalet avslag trots bedömt behov (se avsnitt 9.1.2) uppgick dessa i kommunerna till 223 fall år 2003. Dessa gällde insatser enligt 9 § 2–10 LSS. Antalet avslag trots bedömt behov ökade med nästan 27 procent år 2003 jämfört med år 2001. Från 228 av landets kommuner har man uppgett att det inte har fattats några beslut om avslag enligt LSS trots bedömt behov under år 2003. – Efter tre månader var 77 procent av de gynnande besluten enligt LSS ännu inte verkställda (se avsnitt 8.1.2).

När det gäller landstingens beslut om råd och stöd (se avsnitt 8.2) framgår det av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport att 98 ej verkställda beslut fanns den 31 december 2003, varav 87 av besluten har inrapporterats från ett specifikt landsting. 67 av dessa beslut uppgavs vara fattade före år 2001. Vid mätningen den 1 januari 2002 rapporterades det totalt 299 ej verkställda beslut om råd och stöd i landet. Antalet ej verkställda beslut har därmed minskat med cirka två tredjedelar mellan mättillfällena den 1 januari 2001 och den 31 december 2003. Avslag trots bedömt behov tycks i princip inte alls förekomma när det gäller beslut av landsting om råd och stöd (se avsnitt 9.2).

Utredningen föreslår i detta betänkande vissa åtgärder för att komma till rätta med problemet att kommuners och landstings gynnande beslut inte verkställs inom rimlig tid. En av de bärande tankarna bakom förslagen 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 att nämnderna åläggs en ny rapporteringsskyldighet rörande ej verkställda gynnande beslut (se avsnitt 15.2 ovan). För att kunna åstadkomma att gynnande beslut verkställs inom rimlig tid krävs dock enligt utredningens mening även ett effektivt yttersta påtryckningsmedel.

Utredningen har ovan (avsnitt 15.3) kommit fram till att vites-sanktioner, utvidgad skadeståndsskyldighet eller utvidgat straffansvar inte är påtryckningsmedel, som effektivt skulle kunna motverka kommuners och landstings underlåtenhet att verkställa

gynnande beslut. Utredningen har även bedömt att det inte finns skäl att genom lagändringar göra utsökningsbalkens bestämmelser om verkställighet tillämpliga på kommuners gynnande beslut enligt socialtjänstlagen och kommuners och landstings gynnande beslut enligt LSS. Frågan blir då om sanktionsavgifter kan införas.

Institutet sanktionsavgifter har behandlats i avsnitt 4.5. Utredningen hänvisar här till detta avsnitt.

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. Eftersom sedvanliga straffrättsliga principer som skuld, proportionalitet och betalningsförmåga kan åsidosättas, antas sanktionsavgifter utgöra en mer effektiv sanktion – ha en större preventiv effekt – än straff. 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 rimlig tid verkställa sina gynnande beslut. Utredningen har därför stannat för att föreslå att sanktionsavgifter skall införas. Att antalet ej verkställda beslut vid det senaste mätillfället har minskat något innebär enligt utredningens uppfattning inte att behovet av ett yttersta påtryckningsmedel har fallit bort. Även om det endast hade varit fråga om ett fåtal ärenden där gynnande beslut inte verkställs inom rimlig tid utgör det ett allvarligt problem, eftersom förtroendet för rättsstaten urholkas, och i många fall leder dröjsmålen med verkställighet av beslut till svårigheter och lidande för de enskilda.

När det gäller den närmare utformningen av det föreslagna systemet med sanktionsavgifter vill utredningen anföra följande.

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.

När det gäller sanktionsavgiftens utformning bör den, vilket även är fallet med sanktionsavgift vid kommunalt domstolstrots, utgöra en obligatorisk påföljd som under vissa förutsättningar kan bortfalla. Detta bör framgå direkt av lagtexten.

Av socialtjänstlagen och LSS framgår att beslut om insatser eller bistånd skall verkställas omedelbart (16 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen och 27 § tredje stycket LSS). Det ligger dock i

sakens natur att det inte kan anses rimligt att kommunen eller landstinget alltid skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldigheten att betala sanktionsavgift kan därför inte anknytas till dagen för beslutet eller dagen då verkställigheten av ett beslut avbrutits.

Verkställighet av beslut enligt socialtjänstlagen och LSS skall enligt förslaget ske inom skälig tid från tidpunkten för det gynnande beslutet, för att en ansökan om åläggande av sanktionsavgift inte skall göras. Förslaget tar även sikte på fall där ett beslut tidigare har varit verkställt, men där verkställigheten av någon anledning avbrutits. Det kan t.ex. gälla en insats i form av kontaktperson, där kontaktpersonen flyttar från orten och uppdraget därmed upphör. Enligt utredningen varierar vad som avses med skälig tid beroende dels på de specifika omständigheterna i det enskilda fallet, dels på vilken insats det är fråga om. Om skälig tid har överskridits är alltså en bedömning som får göras i det enskilda ärendet. Skälig tid för verkställighet kan t.ex. anses ha överskridits om kommunen eller landstinget inte vidtagit någon åtgärd för att lösa akuta och allvarliga problem. Rimligtvis bör dock sådana fall bli sällsynta.

När utredningen nedan diskuterar frågan om gynnande beslut, avses både nya beslut och beslut i vilka verkställigheten avbrutits, om inte annat anges eller framgår av sammanhanget.

Rent generellt bör sägas att det ligger i sakens natur att man – även om beslut enligt socialtjänstlagen och LSS gäller omedelbart (se ovan) – vanligen får räkna med att det tar längre tid att tillhandahålla vissa typer av bistånd eller insatser, jämfört med andra sådana. Man får t.ex. räkna med att det vanligen tar längre tid att tillhandahålla en bostad jämfört med en ledsagare. Eftersom det är rimligt att anta att vad som bedöms vara skälig tid för verkställighet av ett gynnande beslut kan variera, bör det i lagtexten inte anges en yttersta tidsgräns för när ett bistånd eller en insats skall tillhandahållas. Någon sådan tidsgräns finns för övrigt inte heller beträffande kommunalt domstolstrots.

Fråga uppkommer då om sanktionsavgiftens adressat. Utredningen hänvisar i denna del till de överväganden som regeringen gjort i lagstiftningsärendet om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 23). Man fann i det ärendet att sanktionen bör riktas mot kommunen eller landstinget som juridisk person och inte mot ordföranden eller övriga förtroendevalda i en nämnd. Som skäl för detta anförde regeringen att fullmäktiges

ställningstaganden i fråga om medelstildelningen visserligen i många fall kan antas ha haft avgörande betydelse för uppkommande dröjsmål, men framhöll att fullmäktiges ledamöter är direkt valda och att deras ansvar i första hand är politiskt. Man ansåg därför att en sanktion riktad mot fullmäktiges ledamöter inte borde komma i fråga. Utredningen delar denna bedömning.

Som framgått av avsnitt 4.5 gäller vid sanktionsavgifter vanligtvis strikt ansvar, dvs. betalningsskyldighet åläggs när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras. Det strikta ansvaret anses vanligen godtagbart, när de som kan tänkas bli avgiftsskyldiga kan förväntas ha god kännedom om gällande föreskrifter och dessutom ha en särskild anledning att vaka över att föreskrifterna följs. Utredningen anser av nu nämnda skäl att det inte bör ställas upp något krav på uppsåt eller oaktsamhet för att avgiftsskyldighet skall uppstå, när gynnande beslut inte verkställs inom skälig tid. Detta är inte heller fallet vid kommunalt domstolstrots.

I propositionen 2001/02:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots föreslog regeringen bl.a. att en ny bestämmelse (28 a § första stycket) skulle införas i LSS, av innebörd att en kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift (s. 7). Regeringen föreslog även en ny bestämmelse i socialtjänstlagen (16 kap. 6 a § första stycket), av innebörd att 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 (s. 9). I författningskommentaren till 28 a § första stycket LSS framhöll regeringen att bestämmelsen är tillämplig både i sådana fall då den aktuella domen utformats som en fullgörelsedom, dvs. när kommunen uttryckligen förpliktats eller ålagts att tillhandahålla en viss förmån, och i sådana fall då domstolen istället valt att förordna eller förklara att sökanden har rätt till förmånen (s. 29). I författningskommentaren till bl.a. 16 kap. 6 a § socialtjänstlagen hänvisade regeringen, i nu aktuell del, till författningskommentaren till förslaget till lag om ändring i LSS (s. 31). Riksdagen har sedermera antagit regeringens proposition om ändringar i bl.a. LSS och socialtjänstlagen.

Som framgått ovan i detta avsnitt föreslår utredningen att en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller en insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt ett beslut av kommunen

eller landstinget, skall åläggas att betala en särskild avgift. Det samma gäller en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet eller insatsen efter det att verkställigheten av ett sådant beslut avbrutits. På motsvarande sätt som vid kommunalt domstolstrots skall även beslut, genom vilka det förordnas eller förklaras att den enskilde har rätt till den sökta förmånen, träffas av sanktionsavgiftsbestämmelsen. Bestämmelsen om att en särskild avgift får åläggas en kommun eller ett landsting kommer alltså att bli tillämplig även i nu nämnda fall.

Sanktionsavgifter på andra områden, t.ex. vid kommunalt domstolstrots, tillfaller staten. Utredningen anser inte att det finns skäl att göra undantag från denna princip.

Beträffande förslagens påverkan på den kommunala självstyrelsen hänvisar utredningen till avsnitt 19.2.

15.4.2 Avgiftens storlek, m.m.

Utredningens förslag: Sanktionsavgiften får 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.

Som anförts i propositionen 2001/02:122 om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (s. 24) har sanktionsavgifter regelmässigt både ett repressivt och ett vinsteliminierande inslag, vilket medför att avgifterna ofta uppgår till belopp som överstiger de böter som kan komma i fråga för brott som kan bedömas vara av liknande svårighetsgrad som överträdelsen. Enligt propositionen brukar normalt vissa gränser ställas upp för en sanktionsavgifts storlek.

På motsvarande sätt som vid kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 24) är avsikten med den sanktionsavgift som nu föreslås av utredningen, att den skall kunna sättas så högt att den motverkar kommunalt lagtrots av här aktuellt slag. Som framhållits i propositionen om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (s. 24) skulle förslaget inte uppnå sitt syfte om det medförde en möjlighet

för en kommun eller ett landsting att medvetet ådra sig en sanktionsavgift med ett lägre belopp än vad det skulle kosta att tillhandahålla insatsen eller biståndet. Utredningen delar denna bedömning. En rimlig högsta nivå på sanktionsavgiften bör, i likhet med vad som gäller vid kommunalt domstolstrots, vara en miljon kronor. Det bör dock endast i undantagsfall vara aktuellt med en så hög sanktionsavgift.

Det lägsta beloppet för en sanktionsavgift bör lämpligen kunna bestämmas till tio tusen kronor. Detta motsvarar det lägsta belopp som kan beslutas vid kommunalt domstolstrots.

Utredningen har från länsstyrelsehåll fått veta att man anser att det i vissa fall finns särskilda problem, när det gäller att ta ställning till om ett ärende om åläggande av sanktionsavgift skall inledas vid kommunalt domstolstrots. Det gäller sådana fall där en allmän förvaltningsdomstol i en dom har förklarat att en person har rätt till insatsen eller biståndet kontaktperson. Problemet uppges vara sanktionsavgiftens beräkning, där ställningstagandet till vinstelimineringen blir svårhanterad eftersom insatsen är förhållandevis ”billig” att anordna. Det kan därför dröja en relativt lång tid – långt utöver vad man anser vara rimligt – innan ett sanktionsavgifts-ärende anses kunna aktualiseras i länsrätten.

Problem av motsvarande slag kan självfallet uppkomma beträffande en kommuns gynnande beslut om att en person är berättigad till kontaktperson eller ledsagare, och detta beslut inte anses ha verkställts inom skälig tid.

Enligt utredningens mening bör beslutande instans, när en kommuns gynnande beslut om kontaktperson eller ledsagare inte verkställs, vid ställningstagande till den vinst som kommunen gjort genom att inte verkställa det aktuella beslutet, även räkna in de medel som kommunen sparat genom att inte arbeta aktivt med rekryteringsfrågan. Sanktionsavgiften skall ju nämligen eliminera den vinst som kan uppkomma genom att ett beslut inte verkställs inom skälig tid. Till detta skall sedan läggas det repressiva inslaget av sanktionen. Med ett sådant synsätt torde problemen med bristande verkställighet av gynnande beslut om kontaktperson eller ledsagare avsevärt kunna minskas.

På motsvarande sätt som gäller vid kommunalt domstolstrots bör det – när gynnande myndighetsbeslut inte verkställs inom skälig tid – i princip inte finnas något hinder mot att en ny sanktionsavgift beslutas för den ytterligare period som det gynnande beslutet inte verkställts. Liksom vid kommunalt domstolstrots bör det i tydlighetens intresse framgå av lagtexten att ny särskild avgift

får beslutas om en kommun eller ett landsting, som efter att ha ålagts att betala en sanktionsavgift, fortfarande underlåter att tillhandahålla insatsen eller biståndet. Det bör här framhållas att en ny sanktionsavgift även bör få åläggas när verkställigheten av ett gynnande beslut avbrutits.

Det finns inte något som hindrar att en sanktionsavgift beslutas, i de fall där det gynnande myndighetsbeslutet redan har verkställts men där detta inte kan sägas ha skett inom skälig tid. Att en sanktionsavgift även skall kunna dömas ut i fall där beslutet redan har verkställts, är en viktig förutsättning för att upprätthålla sanktionssystemets effektivitet. En lång handläggningstid av avgiftsärendet skall inte kunna räknas kommunen eller landstinget till godo. Att ett beslut verkställs sedan ett ärende om åläggande av sanktionsavgift har inletts torde dock, enligt utredningen, i många fall kunna leda till att avgiften bestäms till ett lägre belopp än om verkställigheten skulle ha dröjt ytterligare någon tid. Motsvarande uppfattning framförs i regeringens proposition om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 30 f.).

Som framgått av avsnitt 15.4.1 skall avgiftsskyldigheten bygga på strikt ansvar. På motsvarande sätt som anförts vad gäller kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 25) bör det dock enligt utredningen finnas en möjlighet att sätta avgiften lägre än normalt eller att efterge den helt, när särskilda omständigheter påkallar det.

Enligt utredningens uppfattning är utgångspunkten att kommunen eller landstinget i princip skall vidta alla åtgärder som är möjliga för att verkställa ett gynnande beslut. Sanktionsavgiften skall enbart kunna sättas ned eller bortfalla om synnerliga skäl föreligger. Motsvarande förhållande är tänkt att gälla vid kommunalt domstolstrots (se prop. 2001/02:122, s. 24 f.). Om den enskilde, innan tidpunkten för skälig tid överskridits, har fått ett godtagbart erbjudande om en bostad som han eller hon tackat nej till, anser utredningen att synnerliga skäl för eftergift av sanktionsavgiften kan finnas. Detta kan även gälla t.ex. om kommunen, trots stora ansträngningar, inte lyckas ordna en kontaktperson eller en ledsagare inom skälig tid. Det finns i detta sammanhang även skäl att framhålla ett klagande av Lagrådet i propositionen om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 51), nämligen att de omständigheter som bör kunna anses utgöra synnerliga skäl är omständigheter som legat utanför kommunens eller landstingets kontroll. Enligt Lagrådet torde det vidare inte

vara helt uteslutet att – inom snäva ramar – som en faktor beakta svårigheter med ekonomisk omprioritering, då det gäller att bedöma om ett dröjsmål är oskäligt eller då det blir fråga om att bestämma den särskilda avgiftens storlek. Att man i sin ekonomiska planering prioriterat medlen på ett sådant sätt att resurserna inte räckt till för att tillhandahålla insatser kan dock enligt Lagrådet inte utgöra skäl för eftergift. I likhet med vad regeringen anfört i propositionen (s. 30) instämmer även utredningen i Lagrådets uttalanden. Utredningen anser att det även finns skäl att tillägga att en undermålig planering från kommunens eller landstingets sida, som gör att ett gynnande beslut inte kan verkställas inom skälig tid, inte heller kan utgöra synnerliga skäl för att efterge en sanktionsavgift.

I likhet med vad som gäller vid kommunalt domstolstrots bör det, vid gynnande beslut som inte verkställs inom skälig tid, finnas möjlighet att avstå från att ta ut sanktionsavgift i ringa fall. Med ringa fall bör främst avses att dröjsmålet varit förhållandevis kortvarigt. Begreppet överensstämmer därmed med vad som anförts av regeringen i lagstiftningsärendet om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 30).

15.4.3 Handlägningsfrågor

Utredningens förslag: Frågor om sanktionsavgift prövas av länsrätten, efter ansökan av länsstyrelsen.

En sanktionsavgift får dömas ut bara om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från tidpunkten för det gynnande myndighetsbeslutet om en insats eller bistånd eller inom två år från det att verkställigheten av det gynnande myndighetsbeslutet avbrutits.

Mål om prövning av ansökningar om sanktionsavgifter skall handläggas skyndsamt i allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

När det gäller ärenden om åläggande av sanktionsavgift vid ej verkställda gynnande beslut, kan det konstateras att det rör sig om en prövning med betydande inslag av skönsrättsliga bedömningar. I likhet med vad som gäller vid kommunalt domstolstrots är det därför att föredra att domstol, i första instans länsrätt, ansvarar för denna prövning. Det bör vidare vara en uppgift för länsstyrelsen att

ansöka hos länsrätten om skyldighet för en kommun eller ett landsting att betala sanktionsavgift. Motsvarande ordning gäller vid kommunalt domstolstrots. Det finns anledning att i detta sammanhang framhålla att någon anmälan från socialnämnden (motvarande; se avsnitt 15.2) inte är en nödvändig förutsättning för att länsstyrelsen skall kunna ansöka om och länsrätten därefter skall kunna pröva frågan om åläggande av sanktionsavgift.

Utredningen anser att det är viktigt att en ansökan om åläggande av sanktionsavgift väcks utan onödig tidsutdräkt. Det bör därför, i likhet med vad som gäller vid kommunalt domstolstrots, föreskrivas att en sanktionsavgift får dömas ut bara om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från tidpunkten för det gynnande myndighetsbeslutet om insatsen eller biståndet. Även beslut i vilka verkställigheten avbrutits skall enligt utredningens förslag på nytt verkställas inom skälig tid. För dessa beslut bör då gälla att en sanktionsavgift bara får dömas ut om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att verkställigheten av det gynnande myndighetsbeslutet avbrutits.

Det ligger i sakens natur att länsstyrelsen skall hantera ansökningar om utdömande av sanktionsavgifter så skyndsamt som det är möjligt i det enskilda fallet. Det ligger också i sakens natur att de allmänna förvaltningsdomstolarna skall handlägga sanktionsavgiftsmålen skyndsamt. Detta krävs för att sanktionsavgiftssystemet skall vara ett effektivt påtryckningsmedel för att förmå kommuner och landsting att verkställa sina egna gynnande beslut inom skälig tid. Erfarenheter från domstolarnas hantering av sanktionsavgiftsmålen när det gäller kommunalt domstolstrots tyder dock på att den målgruppen inte prioriteras av domstolarna i den omfattning som man kan kräva. Utredningen föreslår därför en uttrycklig bestämmelse om att mål om prövning av sanktionsavgifter, i de fall där ett gynnande beslut inte bedöms ha verkställts inom skälig tid, skall handläggas skyndsamt.

När det gäller frågan hur länsstyrelsens ansökan om åläggande av sanktionsavgift bör utformas vill utredningen framhålla att domstolens handläggning av målet underlättas om länsstyrelsen till grund för sitt yrkande om utdömande av avgift gör en uppskattning av den vinst som kommunen eller landstinget *per månad* kan beräknas ha gjort, när man underlåtit att inom skälig tid verkställa ett gynnande beslut enligt socialtjänstlagen eller LSS. Härutöver

bör länsstyrelsen enligt utredningens mening sedan göra ett tillägg, för att tillgodose det repressiva inslaget i sanktionsavgiften.

När det gäller frågan fram till vilken tidpunkt en sanktionsavgift bör beräknas, kan utredningen konstatera att det i de domar som meddelats när det gäller sanktionsavgifter vid kommunalt domstolstrots, framför allt tycks ha diskuterats tre möjliga sluttidpunkter; vid tidpunkten för länsstyrelsens ansökan om åläggande av sanktionsavgift, vid tidpunkten för delgivning av länsstyrelsens ansökan med kommunen eller vid tidpunkten för länsrättens dom.

Som argument för att inte välja länsrättens dom som sluttidpunkt har det i vissa domar framhållits att länsstyrelsen har möjlighet att senare återkomma med en ny ansökan om sanktionsavgift på grund av domstolstrots. För att ett sådant resonemang överhuvudtaget skall kunna anses rimligt måste de aktuella målen handläggas skyndsamt i domstolarna. En sanktionsavgift med anledning av kommunalt domstolstrots får ju bara dömas ut om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att domen om insatsen eller biståndet vunnit laga kraft. Som framgått ovan föreslår utredningen en motsvarande ordning vid kommunalt lagstrots av här aktuellt slag; en sanktionsavgift skall bara få dömas ut om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från tidpunkten för det gynnande myndighetsbeslutet om insatsen eller biståndet. När verkställigheten av ett gynnande beslut avbrutits föreslår utredningen att en sanktionsavgift får dömas ut bara om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att verkställigheten avbröts. Handläggningen i domstolarna av sanktionsavgiftsmålen med anledning av kommunalt domstolstrots är dock ofta inte skyndsamt. Det bör även tilläggas att det finns skäl att sträva efter att antalet ärenden om sanktionsavgifter hos länsstyrelserna hålls på en rimlig nivå, för att systemet skall vara effektivt. Enligt utredningens mening talar nu anförda skäl för att sluttidpunkten vid beräkning av sanktionsavgiften bör utgöras av tidpunkten för länsrättens dom. Detta gäller självfallet endast under förutsättning att det gynnande beslutet fortfarande inte har verkställts vid denna tidpunkt. Det är därför viktigt att länsrätten i nära anslutning till att målet avgörs, kontrollerar med kommunen eller landstinget om verkställighet av beslutet har skett, och vid vilken tidpunkt detta i så fall har skett.

Enligt utredningens mening finns det i propositionen om åtgärder mot kommunalt domstolstrots vissa uttalanden som pekar på att sluttidpunkten för beräkning av en sanktionsavgift vid

domstolstrots bör vara tidpunkten för länsrättens dom, för det fall att insatsen dessförinnan inte är verkställd. I författningskommentaren till 28 b § LSS anför regeringen (prop. 2001/2002:122, s. 30) nämligen följande.

I *andra stycket* anges exempel på omständigheter som är av betydelse när avgiften bestäms i ett enskilt fall. Vissa schabloner bör kunna utarbetas. När beloppet bestäms i det enskilda fallet bör en viktig faktor vara *hur länge dröjsmålet varat* [här kursiverat, utredningens anm]. Därutöver bör det ofta finnas skäl att beakta kostnaden för den insats som inte tillhandahållits i enlighet med lagens krav och den besparing som dröjsmålet medfört för kommunen eller landstinget.

Ytterligare stöd för uppfattningen att sluttidpunkten för beräkning av en sanktionsavgift vid domstolstrots bör vara tidpunkten för länsrättens dom finns enligt utredningens mening även i författningskommentaren till 28 c § LSS. Där anförs (prop., s. 30 f.) bl.a. följande.

[...] Möjligheten att påföra avgift bortfaller inte automatiskt om kommunen eller landstinget verkställer domen sedan länsstyrelsen vänt sig till länsrätten. En verkställighet på det stadiet torde dock i många fall kunna leda till att avgiften bestäms till ett lägre belopp än om verkställigheten skulle ha dröjt under ytterligare en tid.[...]

Det förtjänar enligt utredningens mening även att påpekas att Lagrådet i ovan redovisade delar inte haft några synpunkter på vad regeringen anfört i propositionen.

Utredningens uppfattning är, som nämnts, att sluttidpunkten för beräkning av en sanktionsavgift skall vara tidpunkten för länsrättens dom i sanktionsavgiftsmålet, i de fall där beslutet dessförinnan inte har verkställts. Om länsrätten i ett fall av kommunalt lagtrots vid beräkning av en sanktionsavgift tillämpar en tidigare sluttidpunkt än den nu nämnda, bör länsstyrelsen enligt utredningens mening till länsrätten ge in en ny ansökan om utdömande av ytterligare sanktionsavgift.

Utredningen vill i detta sammanhang understycka vikten av att länsrätten i sin dom anger fram till vilken sluttidpunkt sanktionsavgiften i det enskilda fallet har beräknats.

Eftersom prövningstillstånd krävs vid överklagande av andra mål enligt socialtjänstlagen och LSS bör något undantag i fråga om prövningstillstånd inte göras vad gäller överklaganden i mål om sanktionsavgift vid kommunalt lagtrots av här aktuellt slag. Det

kan i detta sammanhang även tilläggas att det vid överklaganden i mål om sanktionsavgift vid kommunalt domstolstrots också krävs prövningstillstånd i kammarrätten.