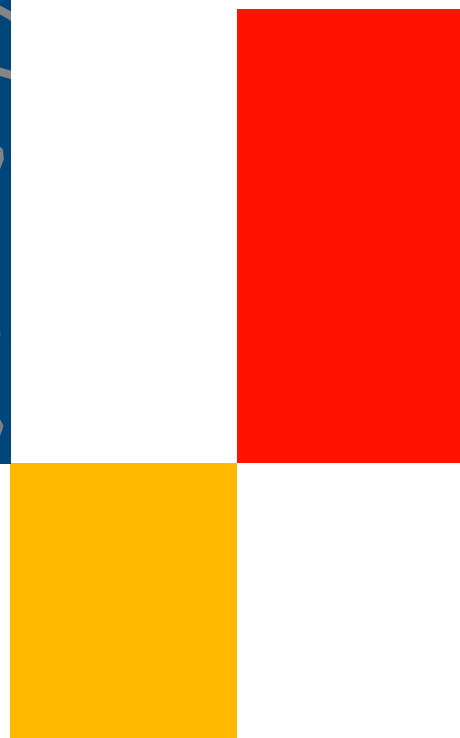


Ej verkställda beslut och domar enligt 9 §, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Sociala enheten 2002-04-08





FÖRORD

Enligt regeringens regleringsbrev för budgetåret 2002 har Länsstyrelsen fått i uppdrag att till Socialstyrelsen återrapporera antalet i länet ej verkställda beslut och domar enligt 9 § lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) per den 1 januari 2002. Redovisningen skall även omfatta väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda domar och beslut.

Länsstyrelsen överlämnar härmed rapporten, som dels är en sammanställning av kommunernas redovisningar och dels Länsstyrelsens kommentarer till resultatet.

Bo Silén
Socialdirektör

Jörgen Sperens
Socialkonsulent

SAMMANFATTNING MED LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER	5
INLEDNING	7
REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN	7
ANTALET DOMAR SOM EJ VERKSTÄLLTS	7
ANTALET BESLUT SOM EJ VERKSTÄLLTS	7
TRENDER I ANTALET EJ VERKSTÄLLDA BESLUT	8
HUR LÅNG TID KAN GÅ INNAN BESLUT VERKSTÄLLS?	9
VILKA LSS-INSATSER ÄR DET SOM EJ VERKSTÄLLS?	10
ORSAK TILL ATT BESLUT EJ VERKSTÄLLS	11
ÅTGÄRDER SOM GENOMFÖRTS FÖR ATT MINSKA ANTALET EJ VERKSTÄLLDA BESLUT	11
HANDLÄGGNING	12
HUR GÅR HANDLÄGGNINGEN TILL I KOMMUNERNA?	12
VILKA REGLER GÄLLER VID HANDLÄGGNING?	12

SAMMANFATTNING MED LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

Vid årskiftet 2001/2002 fanns tre stycken ej verkställda LSS-domar i länet jämfört med ingen vid föregående årsskifte och en vid årsskiftet dessförinnan. Av dessa domar är nu två verkställda medan den tredje håller på att verkställas.

Länsstyrelsen gick förra året, med hänvisning till ett JO-uttalande, ut med en rekommendation till kommunerna att avslå en LSS-ansökan om ett gynnande beslut inte kan verkställas inom tre månader. Detta för att öka rättssäkerheten och ge sökanden tillfälle att få ärendet prövat i högre instans. Förfarandet ger också Länsstyrelsen möjlighet att driva ärendet och i vid behov förelägga om vite för att få en dom verkställd.

Det råder emellertid fortfarande delade uppfattningar bland länets kommuner om en LSS-ansökan ska avslås eller beviljas även om den inte kan verkställas inom tre månader. Flera kommuner beviljar ansökningar med hänvisning till att LSS-lagstiftningen är en rättighetslag och att man bryter mot lagen vid avslag. Varianter finns också där beslut fattas först när man vet att verkställelse kan ske omgående. Detta förhållande är ur rättsäkerhetssynpunkt inte acceptabelt. Kommunerna bör därför anpassa sin handläggning i enlighet med JO:s uttalande.

Motala är den kommun som i stort följt Länsstyrelsens rekommendation att avslå ansökan om beslutet ej kan verkställas inom tre månader. För Motala har detta under året resulterat i ett antal för klaganden gynnande länsrättsdomar.

När det gäller antalet ej verkställda beslut har dessa ökat med 37 och är åter uppe i den nivå som förelåg för två år sedan. Motala har liksom vid tidigare mätningar det högsta antalet ej verkställda beslut. Mest markerade ökning har Linköping, Mjölby och Söderköping medan Finspång är den kommun där antalet ej verkställda beslut minskat mest.

Nu säger inte totalsiffrorna hela sanningen då eventuella upp- och nedgångar mellan de olika mätningarna mycket beror på frekvensen av insatsen kontaktperson. Denna dominerar stort eller med 109 av 165 ej verkställda beslut. Länsstyrelsen har vid kommunbesök erfarit att problemen att få tag på kontaktpersoner kan ha flera orsaker. Dels om det överhuvudtaget går att få tag på kontaktpersoner och dels prioriteringsgraden, dvs. hur mycket resurser som kommunen satsar på arbetet med rekrytering.

Näst flest antal ej verkställda beslut gäller korttidsvistelse vilket är oroväckande då det är en mycket viktig insats för såväl brukare som anhöriga.

Det mest positiva under året har varit att antalet ej verkställda beslut om bostad med särskild service minskat i såväl Motala, Linköping som Finspång. Beträffande övriga insatser kan noteras att det fanns inget ej verkställt beslut beträffande daglig verksamhet vid årskiftet vilket också ses som positivt.

En stor del av de ej verkställda besluten är enligt Länsstyrelsens bedömning alldeles för gamla. 80 av 165 beslut är äldre än sex månader vilket ska ställas i relation till att ett gynnande beslut i princip ska verkställas omedelbart.

I sammanhanget bör lyftas fram förhållandet att, främst i Linköping och Finspång, ansökningar i vissa fall ligger vilande och beslut fattas inte förrän verkställelse kan ske. För Linköping är det 26 stycken och för Finspång 17. Detta "mörkertal" med ansökningar som inte resulterat i någon form av beslut är enligt Länsstyrelsens mening inte acceptabelt.

I enkätsvaren uppger kommunerna rekryteringssvårigheter som främsta orsaken till att beslut ej verkställs när det gäller kontaktpersoner och stödfamiljer. Kommunerna försöker på olika sätt att klara rekryteringen. Ett uppdrag som kontaktperson eller stödfamilj fordrar förutom personlig lämplighet även intresse och engagemang för andra människor. Det krävs därför speciella insatser för att lösa den uppkomna situationen och kommunerna bör analysera orsakerna till att man ej kan finna tillräckligt antal.

Beträffande övriga insatser är resursbrist den vanligaste förklaringen och i några fall även svårigheter att finna lämpliga lokaler. Kommunerna redovisar också olika förslag till åtgärder för att minska antalet ej verkställda beslut.

INLEDNING

Enligt regeringens regleringsbrev för budgetåret 2002 har Länsstyrelsen uppdraget att till Socialstyrelsen återrapportera antalet i länet ej verkställda beslut och domar enligt 9 § LSS. Redovisningen skall även omfatta väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut.

I början av år 2002 har via en enkät till länets samtliga kommuner begärts redovisning av antalet ej verkställda beslut och domar. I Östergötlands län finns 13 kommuner och samtliga har inkommit med svar på enkäten. Redovisningen har skett per LSS-insats och dessutom har angivits hur lång tid som förflutit sedan beslut eller dom.

REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN

Antalet domar som ej verkställts

Totalt tre ej verkställda domar redovisades vid årskiftet 2001/02 jämfört med ingen året innan. De ej verkställda domarna fanns i Linköping, Norrköping och Motala och gällde korttidshem, avlösarservice samt daglig verksamhet. Av dessa är de två förstnämnda nu verkställda medan sökanden i domen om daglig verksamhet tackat nej till ett erbjudande från Motala. Sammanlagt överklagades 25 LSS-beslut förra året till länsrätten varav tolv var gynnande för den klagande.

Tabell 1: Sammanställning av kommunernas enkätsvar angående ej verkställda domar samt en jämförelse med svaren från de två senaste åren.

Kommun/ kommundel	Ej verkställda domar 2002-01-01	Ej verkställda domar 2001-01-01	Ej verkställda domar 1999-12-31
Linköping	1	-	1
Motala	1	-	-
Norrköping	1	-	-
Totalt:	3	-	1

Antalet beslut som ej verkställts

Av enkätsvaren framkommer att antalet ej verkställda beslut i länet ökat från 128 till 165 jämfört med föregående år. Antalet kommuner med ej verkställda beslut är sex stycken vilket är detsamma som vid förra mätningen.

Den helt övervägande delen av de ej verkställda besluten återfinns i länets tre största kommuner, Linköping, Norrköping och Motala med den sistnämnda i en viss särklass. Antalet ej verkställda beslut har för övrigt ökat i fem av de sex aktuella kommunerna. Det är bara Finspång som sedan föregående mättillfälle kan uppvisa en minskning.

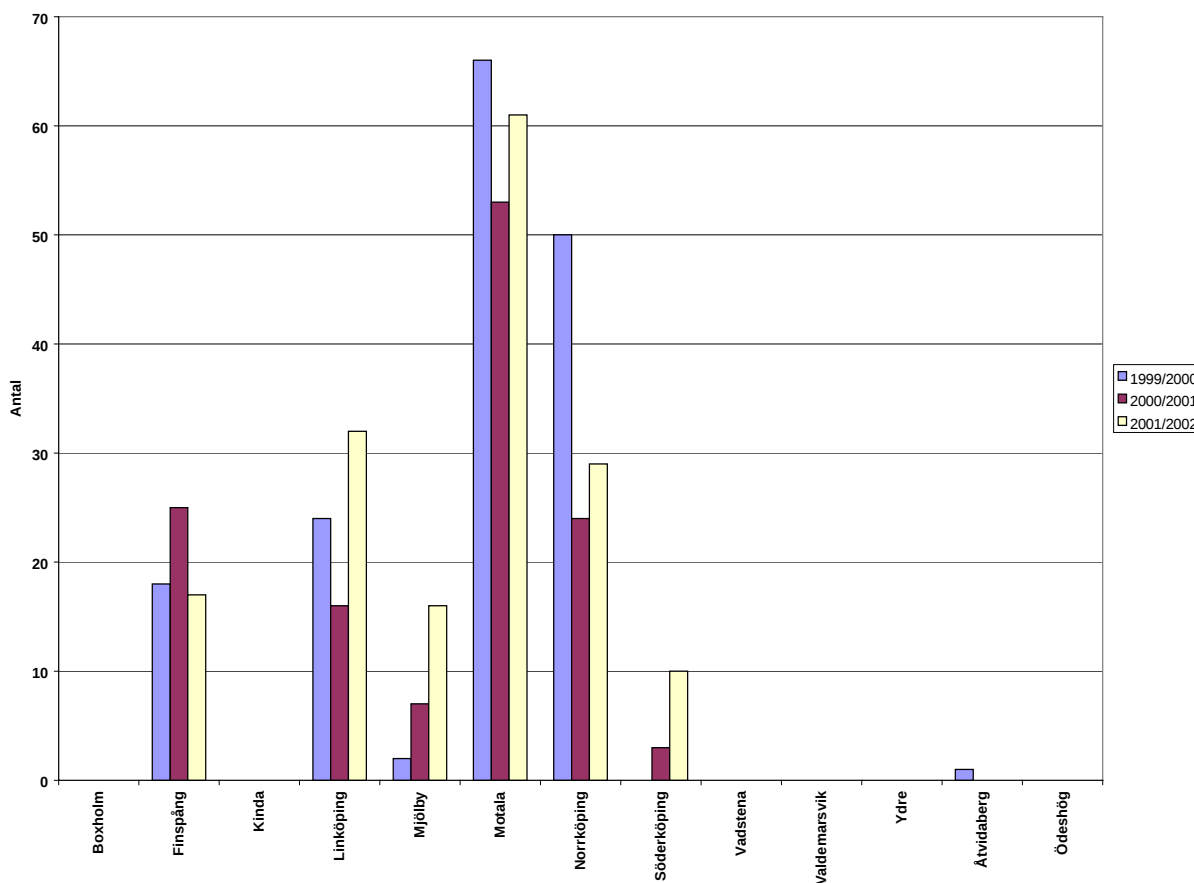
Tabell 2: Sammanställning av kommunernas enkätsvar angående ej verkställda beslut samt en jämförelse med svaren från de två senaste åren.

Kommun/ kommundel	Ej verkställda beslut 2002-01-01	Ej verkställda beslut 2001-01-01	Ej verkställda beslut 1999-12-31
Boxholm	-	-	-
Finspång	17	25	18
Kinda	-	-	-
Linköping	32	16	24
Mjölby	16	7	2
Motala	61	53	66
Norrköping	29	24	50
Söderköping	10	3	-
Vadstena	-	-	-
Valdemarsvik	-	-	-
Ydre	-	-	-
Åtvidaberg	-	-	1
Ödeshög	-	-	-
Totalt:	165	128	161

Trender i antalet ej verkställda beslut

Ökningen av antalet ej verkställda beslut från föregående år är 37 vilket i sin tur betyder att antalet åter är i paritet med för två år sedan. Motala har vid samtliga tre mätningar det överlägset högsta antalet ej verkställda beslut. I övrigt är trenden att antalet beslut ökar för Söderköping, Mjölby och Linköping medan Norrköping nu ligger på en avsevärt lägre nivå än för ett par år sedan. Då insatsen kontaktperson i samtliga berörda kommuner är dominerande är den totala utvecklingen till stor del beroende av hur man klarar av att verkställa denna insats.

Diagram 1. Antalet ej verkställda beslut per kommun vid årsskiftet 1999/2000, 2000/2001 och 2001/2002.



Hur lång tid kan gå innan beslut verkställs?

Hur gammalt ett ej verkställt beslut är framstår självklart som viktigt att kunna se. Totalt fyra tidsintervaller har tagits med i enkäten, från mindre än en månad till längre än sex månader. Det är möjligt att ett ännu längre tidsperspektiv skulle ha behövts, exempelvis ett eller två år. Speciellt vid boenden och andra insatser med lång planerings- och genomförandetid kunde det ha varit bra. Å andra sidan ses sex månader i de här sammanhangen ofta som den gräns som kan accepteras. Uppmärksammas bör att liksom förra året var en stor del, 80 av 165 eller 48 %, av de ej verkställda besluten äldre än sex månader. Av dessa gällde 60 kontaktperson, tio korttidsvistelse, nio bostad med särskild service samt en avlösarservice. Motala med 40 beslut äldre än sex månader svarade för den största andelen.

Tabell 3: Tid som förflutit sedan beslutet togs inom respektive kommun

	Antal ej verkställda beslut per kommun inom resp. tidsintervall				
Kommun	< 1 mån	1-3 mån	3-6 mån	> 6 mån	Ingen uppgift
Finspång	3	5	1	8	-
Linköping	9	14	9	0	-
Mjölby	0	2	6	8	-
Motala	4	9	8	40	-
Norrköping	3	8	2	16	-
Söderköping	-	2	-	8	-
Totalt	19	40	26	80	-

Vilka LSS-insatser är det som ej verkställs?

Kartläggningen av vilka LSS-insatser som inte verkställs och hur strukturen ser ut i de olika kommunerna är kanske den viktigaste uppgiften med enkäten. Detta inte minst vid en diskussion om vilka åtgärder som ska vidtas för att eliminera de negativa balanserna. Finns det gemensamma orsakssamband och hur ser de lokala variationerna ut?

Tabell 4. Antal ej verkställda beslut fördelade på kommun och LSS-insats 2001/2002 (01/02) och 2000/2001 (00/01).

Kommun/ LSS-insats	Ej verkställda beslut per kommun och LSS-insats											
	Personlig assistans/ Ledsagar-service		Kontakt-person		Avlösar-service		Korttids-vistelse		Familje-hem		Bostad med särskild service	
	01/02	00/01	01/02	00/01	01/02	00/01	01/02	00/01	01/02	00/01	01/02	00/01
Finspång	0	0	5	10	4	2	4	2	0	0	4	11
Linköping	1	0	25	0	2	0	4	8	0	0	0	5
Mjölby	4	0	9	7	1	0	0	0	0	0	2	0
Motala	4	5	40	27	2	0	8	12	3	0	4	8
Norrköping	0	0	23	21	0	1	5	2	0	0	1	0
Söderköping	0	0	7	3	0	0	3	0	0	0	0	0
Totalt	9	5	109	68	9	3	24	24	3	0	11	24

Insatsen kontaktperson med 66 % eller 109 av de ej verkställda besluten är liksom tidigare i stor majoritet och har också ökat sedan förra året. Näst flest beslut gäller korttidsvistelse med 24 beslut motsvarande 14 %. Det mest positiva jämfört med förra året är minskningen av antalet ej verkställda beslut avseende bostad med särskild service. Minskningen är här 13 beslut, från 24 till elva, och hänför sig till Finspång, Motala samt Linköping där nya gruppboenden tillkommit.

Orsak till att beslut ej verkställs

Kommunerna har i enkäten beretts möjlighet att ange orsaken till att besluten ej verkställts. Det har skett mycket kortfattat och ska ses som kommentarer till lämnade statistikuppgifter.

Finspång har angivit rekryteringssvårigheter när det gäller ledsagare och avlösare samt beträffande särskilt boende att sådant saknas.

Linköping menar att resursbrist är orsaken till att beslut ej verkställs.

Mjölby påpekar svårigheter att rekrytera lämplig personal samt problem att hinna med för ansvarig utförare.

Motala hänvisar till rekryteringsproblem för stödfamiljer och kontaktpersoner. Beträffande korttidsplatser saknas dessa och angående bostad med särskild service gäller det externa placeringar där rätt inriktning och kvalitet inte kunnat hittas.

Söderköping anger rekryteringssvårigheter för kontaktpersoner och stödfamiljer.

Norrköping anger att beslut om kontaktpersoner och stödfamiljer inte är verkställda beroende på rekryteringssvårigheter. Boende för psykiskt sjuka och utvecklingsstörda har senarelagts på grund av svårigheter att finna lokaler.

Åtgärder som genomförts för att minska antalet ej verkställda beslut

Motala har när det gäller korttidsvistelse fört diskussioner om alternativa avlösningsformer men ännu inte kommit till något resultat. Beslut har tagits om tre nya platser rörande boende med särskild service för ungdomar i kommunen.

Mjölby har projektanställt en enhetschef för personlig assistans under ett år.

I Linköping försöker man få tag i kontaktpersoner genom utställningar, artiklar i dagspressen, annonser samt kampanjer riktade mot studenterna. När det gäller bostad med särskild service och korttidsvistelse redovisar socialförvaltningen varje månad aktuellt behov till omsorgsnämndens kansli.

Norrköping fortsätter att arbeta med att eliminera det stora antal ej verkställda beslut man hade beträffande kontaktpersoner. En särskild handläggare arbetar med specialinriktning mot rekrytering av kontaktpersoner. Täta kontakter förekommer med kommunens planerare för att komma tillrätta med bristen på särskilda boenden.

Söderköping har i samband med olika utbildningar informerat om behovet av kontaktpersoner och stödfamiljer samt vad det innebär att ta sådana uppdrag.

HANDLÄGGNING

Hur går handläggningen till i kommunerna?

I enkäten ställdes också två frågor rörande hur kommunerna handlägger en ansökan om den aktuella insatsen inte beräknas kunna verkställas omgående. Frågorna besvarades av tio kommuner.

- Ansökan avslås trots att behov finns.

Fyra kommuner svarar ja med sex kommuner svarar nej. Av de kommuner som svarar ja har Linköping fattat sex beslut om avslag och Motala tretton.

- Ärendet får vila och beslut tas när insatsen kan verkställas.

Fyra kommuner svarar ja och fem nej medan en kommun svarar både ja och nej. Finspång redovisar sjutton vilande beslut och Linköping tjugosex. För Linköpings del gäller det bostad med särskild service där beslut fattas först när det kan verkställas.

Norrköping agerar lite olika beroende på ärendets art. Vid kontaktperson bifaller kommunen och avvaktar sedan tre månader om beslutet kan verkställas. Sker inte detta förs en diskussion med sökanden om denne vill stå kvar eller ha ett beslut om avslag. Har verkställelse inte skett inom sex månader fattas ett avslagsbeslut. När det gäller beslut om stödfamilj som inte kan verkställas förs diskussioner om andra former för avlösning i syfte att klara den akuta situationen i stället för att ge ett avslag. Vid boenden, där sökanden ska flytta om några år, ställs personen i kö och avslag ges bara vid direkt akuta behov. Beträffande gruppboende för psykiskt funktionshindrade ger Norrköping inte avslag då det inte går att förklara för en psykiskt sjuk person att han får ett avslag, men står kvar i kön. Det går för denna grupp heller inte att bifalla utan att ge förslag på boende.

Vilka regler gäller vid handläggning?

Enligt 7 § förvaltningslagen skall en myndighet handlägga ett ärende där någon enskild är part så enkelt, så snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersetts. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.

Av 20 § förvaltningslagen framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången om ärendet avser myndighetsutövning mot någon särskild. Skälen får dock uteslutas helt eller delvis om beslutet inte går emot någon part eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Enligt förvaltningslagens 21 § skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas om det är uppenbart obehövligt.

JO har i beslut 2000-09-06, dnr 2577-2000, gjort ett uttalande när det gäller verkställighet av positiva myndighetsbeslut avseende bistånd i form av särskilt boende enligt SoL och insatser enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

I uttalandet framhåller JO att det är ”uppenbart att en kommun inte får underlåta att verkställa sina egna beslut”. Det framhålls även att det uppstår problem om en beslutad insats inte kan verkställas på grund av bristande resurser. Det kan exempelvis vara ett det inte finns någon ledig plats i ett gruppboende.

Om en nämnd anser att den enskilde har rätt till en viss insats men insatsen inte kan tillhandahållas kan det diskuteras om nämnden skall avslå ansökan.

Enligt Socialstyrelsens SOSFS 1996:2 ”Ändring i allmänna råd om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 1994:3” bör framställan bifallas om kommunen med säkerhet kan tillhandahålla den begärda insatsen inom rimlig tid. Datum för verkställande bör anges i beslutet. Vad som kan anses vara rimlig tid får bedömas i varje enskilt fall men bör inte överstiga tre månader. Gör kommunen den bedömningen att beslutet inte kan verkställas inom denna tid bör framställan avslås. Av beslutet ska framgå när sökanden har möjlighet att återkomma och få ett positivt besked. Det bör också anges vilka alternativa insatser som kan erbjudas i avvaktan på att den sökta insatsen kan beviljas.

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

JO framhåller att trots att Socialstyrelsens allmänna råd 1994:3 är upphävt så äger det Socialstyrelsen anfört likväl allmän giltighet. JO menar att angivelsen om tre månader som gräns kan tjäna som riktlinje även idag.

Länsstyrelsens kommentar

Det är Länsstyrelsens uppfattning att ansökan om insatser enligt LSS bör handläggas på ovan angivna sätt. Detta för att i så stor utsträckning som möjligt stärka den enskildes rättssäkerhet. Ett förfaringssätt som också tydliggör resursbrister.