

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

Sociala enheten 2003-08-13





FÖRORD

Länsstyrelsen har de senaste åren enligt regleringsbrev haft regeringens uppdrag att rapportera antalet i länet ej verkställda beslut och domar enligt 9 § Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Uppdraget har dessutom omfattat att redovisa väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut och domar. Kommunerna erhöll även vid årskisftet 2002/2003 en enkät och resultatet av den undersökningen redovisas i föreliggande rapport.

Bo Silén
Socialdirektör

Jörgen Sperens
Socialkonsulent

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. SAMMANFATTNING MED LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER.	4
2. INLEDNING	6
3. REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN	6
3.1 Antalet domar som ej verkställts	6
3.2 Antalet LSS-beslut som ej verkställts	6
3.3 Jämförelsetal för insatser med flest ej verkställda beslut	9
3.4 Hur lång tid kan gå innan ett beslut verkställs?	9
3.5 Orsaker till att beslut ej verkställs	10
3.6 Åtgärder som genomförts för att minska antalet ej verkställda beslut	11
4. HANDLÄGGNING	11
5. SÄRSKILD AVGIFT – LSS	12

1. SAMMANFATTNING MED LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

Vid årskiftet 2002/2003 fanns tre stycken ej verkställda LSS-domar i länet vilket är samma antal som förra året. Av de ej verkställda domarna bedöms en nu som verkställd medan de två övriga håller på att verkställas.

Länsstyrelsen har under flera år rekommenderat kommunerna att avslå en begäran om LSS-insats om ett gynnande beslut inte kan verkställas inom tre månader. Detta för att öka rättsäkerheten och ge sökanden tillfälle att få ärendet prövat i högre instans. Tillvägagångssättet ger också Länsstyrelsen möjlighet att följa upp domar och vid behov ansöka hos Länsrätten om påföring av särskild avgift (sanktionsavgift) för att få en dom verkställd.

Trots att avslag vid resursbrist är en förutsättning för att den under förra året införda bestämmelsen i LSS-lagstiftningen om sanktionsavgifter ska kunna tillämpas råder det fortfarande delade meningar bland länets kommuner i frågan. Flera kommuner beviljar fortfarande ansökningar vid resursbrist med hänvisning till att LSS är en rättighetslag och att man bryter mot lagen vid avslag.

Länsstyrelsen har också i samband med tillsynsbesök hösten 2002 noterat att Socialnämnden i Linköping i ett antal ärenden ej fattat beslut förrän verkställelse kunnat ske. Ett förfarande som resulterat i att handläggningstiden i några fall blivit upp till flera år vilket inte är förenligt med förvaltningslagens bestämmelser. Linköping har nu ändrat sina handläggningsrutiner och ger avslag om beslutet ej kan verkställas inom rimlig tid.

Det totala antalet ej verkställda beslut i länet uppgick vid årsskiftet 2002/2003 till 118. Det innebär en minskning med 47 jämfört med föregående år men endast med tio vid en jämförelse med året innan. Något trendbrott är det emellertid inte fråga om då förändringen mellan åren till största delen hänförs till insatsen kontaktperson. Det är Länsstyrelsens uppfattning att antalet ej verkställda beslut fortfarande ligger på en alldeles för hög nivå.

Positivt jämfört med föregående mätning är att Motala när det gäller totala antalet har minskat sina ej verkställda beslut från 61 till 21. Flest antal har nu Norrköping med 35 och Linköping med 24.

Trots en kraftig minskning är kontaktperson fortfarande den insats som har i särklass flest antal ej verkställda beslut.

Det mest allvarliga enligt Länsstyrelsens bedömning är annars att antalet ej verkställda beslut gällande korttidsvistelse fortsätter att öka. Korttidsvistelse i form av stödfamilj eller "helgkortids" är en mycket viktig insats där både den funktionshindrade och anhöriga får möjlighet till andrum i en hårt pressad vardagsmiljö.

Korttidsvistelse bör också vara ett prioriterat område för kommunerna då brister i detta avseende på sikt kan innebära ökade kostnader, inte bara inom LSS-området utan även inom hela socialtjänstområdet.

Motala, Finspång, Söderköping och Linköping är de kommuner som redovisar flest antal ej verkställda beslut rörande korttidsvistelse. Flera kommuner arbetar i dag mycket aktivt för att lösa situationen när det gäller korttidsvistelse. Efterfrågan fortsätter emellertid att öka samtidigt som kostnadsnedskärningar aviseras och det råder ingen tvekan om att extraordinära lösningar krävs för att klara den uppkomna situationen.

Antalet ej verkställda beslut omfattande bostad med särskild service halverades för två år sedan och ligger i föreliggande enkät kvar på samma om än fortfarande alldeles för hög nivå. Noteras kan också en kraftig minskning beträffande insatserna ledsagarservice och avlösarservice.

Närmare hälften av de ej verkställda besluten eller 48 % är äldre än sex månader vilket inte är acceptabelt. Det ska också ställas i relation till att gynnande beslut enligt förvaltningslagen i princip ska verkställas omedelbart.

Kommunerna uppger i enkätsvaren att rekryteringsproblem är den främsta anledningen till svårigheter att verkställa beslut när det gäller kontaktpersoner och stödfamiljer. För dessa insatser krävs ofta både kunskaper, personlig lämplighet samt intresse och engagemang vilket gör rekryteringsarbetet komplicerat. Beträffande korttidsvistelse i korttidshem och bostad med särskild service är resursbrist den vanligaste orsaken till att beslut ej verkställs. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det dock inte bara den aktuella kostnadssituationen utan kanske främst tidigare utebliven planering som skapat den nuvarande situationen.

2. INLEDNING

Länsstyrelsen har haft regeringens uppdrag att årligen följa utvecklingen i länet beträffande ej verkställda domar respektive beslut inom LSS-området.

I början av år 2003 har Länsstyrelsen via en enkät till länets samtliga kommuner begärt 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.

3. REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN

3.1 Antalet domar som ej verkställts

Kommunerna redovisade totalt tre ej verkställda domar vid årsskiftet 2002/03 vilket är samma antal som som föregående år. Av domarna fanns två i Mjölby och en i Norrköping. Mjölbydomarna gäller kortidsvistelse och bedöms i det ena fallet nu som verkställt medan det i det andra fallet håller på att verkställas. Domen i Norrköping är bostad med särskild service som beräknas vara verkställt hösten 2003.

Tabell 1. Antalet ej verkställda LSS-domar vid årskiftet 2002/03 jämfört med tidigare mätningar

<i>Kommun</i>	<i>2002/03</i>	<i>2001/02</i>	<i>2000/01</i>	<i>1999/00</i>
Linköping	0	1	0	1
Mjölby	2	0	0	0
Motala	0	1	0	0
Norrköping	1	1	0	0
Totalt	3	3	0	1

3.2 Antalet LSS-beslut som ej verkställts

Vid årskiftet fanns totalt 118 ej verkställda LSS-beslut i länet vilket är en kraftig minskning jämfört med föregående års 165 beslut. Största förändringen har skett i Motala som vid tidigare mätningar haft flest ej verkställda beslut men där antalet det senaste året minskat från 61 till 21. Flest antal har nu Norrköping med 35 närmast följt av Linköping med 24 ej verkställda beslut. Noteras kan också kraftiga minskningar i Finspång och Mjölby.

Något trendbrott mot en fortlöpande minskning av antalet ej verkställda beslut går dock inte att förutsäga då svängningarna i de hittills genomförda mätningarna varit stora.

Tabell 2. Antalet ej verkställda LSS-beslut årsskiftet 2002/03 jämfört med tidigare mätningar, fördelade på kommuner.

<i>Kommun</i>	<i>2002/03</i>	<i>2001/02</i>	<i>2000/01</i>	<i>1999/00</i>
Boxholm	0	0	0	0
Finspång	12	17	25	18
Kinda	0	0	0	0
Linköping	24	32	16	24
Mjölby	10	16	7	2
Motala	21	61	53	66
Norrköping	35	29	24	50
Söderköping	11	10	3	0
Vadstena	1	0	0	0
Valdemarsvik	1	0	0	0
Ydre	1	0	0	0
Åtvidaberg	2	0	0	1
Ödershög	0	0	0	0
Totalt	118	165	128	161

De tre största kommunerna svarar fortfarande för merparten av de ej verkställda besluten även om en viss utjämning skett gentemot länets övriga kommuner. Noteras kan att fyra av länets mindre kommuner, Åtvidaberg, Vadstena, Valdemarsvik och Ydre vid årsskiftet redovisade ej verkställda beslut vilket man inte gjort vid de senaste mätningarna. Det innebär att det bara är Boxholm, Kinda och Ödershög som inte har några ej verkställda beslut.

Tabell 3. Ej verkställda LSS-beslut årsskiftet 2002/03, fördelade på insatser och jämfört med de två senaste mätningarna.

<i>Lagrums</i>	<i>Insats</i>	<i>2002/03</i>	<i>2001/02</i>	<i>2000/01</i>
LSS 9:4	Kontaktperson	68	109	68
LSS 9:6	Korttidsvistelse	28	24	25
LSS 9:9	Bostad med särskild service	12	11	24
LSS 9:3	Ledsagarservice	3	9	5
LSS 9:10	Daglig verksamhet	3	0	0
LSS 9:7	Förlängd skolbarnsomsorg	2	0	3
LSS 9:2	Personlig assistans	2	0	0
LSS 9:5	Avlösarservice	0	9	3
LSS 9:8	Bostad med särskild Service för unga	0	3	0
Totalt		118	165	128

De senaste årens variationer i totalantalet ej verkställda beslut beror till största delen på utvecklingen av insatsen kontaktperson. Årsskiftet 2000/01 fanns det 68 ej verkställda beslut vilka året efter ökade till 109 för att vid senaste mätningen åter vara tillbaka på 68. Orsaken till förändringarna kan vara att de stora kommunerna med jämna mellanrum gör satsningar på just insatsen kontaktperson.

Frågan rörande vilka LSS-insatser som ej verkställs är kanske den viktigaste uppgiften med undersökningen. Detta inte minst som underlag för diskussioner och framtida planering i syfte att förändra den nuvarande situationen.

Bekymmersamt är att antalet ej verkställda beslut gällande korttidsvistelse sakta men säkert ökar. Efterfrågan på korttidsboende är mycket stor i de flesta av länets kommuner och extraordinära åtgärder kommer att behövas för att på sikt lösa de i dag akuta problemen.

Antalet ej verkställda beslut beträffande bostad med särskild service är fortfarande för högt även om antalet de senaste åren reducerats till 12. Efterfrågan är här liksom för korttidsboende mycket stor och en aktiv planering krävs för att klara det framtida behovet. Noterbart och positivt är de kraftiga minskningar av antalet ej verkställda beslut för insatserna ledsagarservice och avlösarservice.

Tabell 4. Ej verkställda LSS-beslut årsskiftet 2002/03 fördelade på kommun och insats

<i>Kommun</i>	<i>Totalt antal</i>	<i>Insats/Antal</i>
Boxholm	0	0
Finspång	12	Korttidsvistelse/4 Kontaktperson/3 Bostad m. särsk. service/3 Personlig assistent/2
Kinda	0	0
Linköping	24	Kontaktperson/20 Korttidsvistelse/4
Mjölby	10	Kontaktperson/6 Ledsagarservice/2 Korttidstillsyn/2
Motala	21	Korttidsvistelse/12 Kontaktperson/4 Bostad m. särsk. service/4 Daglig verksamhet/1
Norrköping	35	Kontaktperson/28 Bostad m. särsk. service/4 Korttidsvistelse/1 Daglig verksamhet/2
Söderköping	11	Kontaktperson/5 Korttidsvistelse/5 Bostad m. särsk. service/1
Vadstena	1	Korttidsvistelse/1
Valdemarsvik	1	Kontaktperson/1
Ydre	1	Ledsagarservice/1
Åtvidaberg	2	Kontaktperson/1 Korttidsvistelse/1
Ödeshög	0	0

Den absoluta merparten, eller 70 % av de ej verkställda besluten rörande kontaktperson återfinns i Norrköping och Linköping. Motala har nästan hälften av besluten när det gäller korttidsvistelse medan samtliga beslut avseende bostad med särskild service återfinns i fyra kommuner, Norrköping, Motala, Finspång och Söderköping.

3.3 Jämförelsetal för insatser med flest ej verkställda beslut

Tabell 5. Antal ej verkställda beslut årskiftet 2002/03 avseende insatserna kontaktperson, korttidsvistelse och bostad med särskild service fördelade på kommuner och jämfört med tidigare mätningar.

<i>Kommun/ LSS-insats</i>	<i>Kontaktperson</i>			<i>Korttidsvistelse</i>			<i>Bostad med sär- skild service</i>		
	02/03	01/02	00/01	02/03	01/02	00/01	02/03	01/02	00/01
Boxholm	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finspång	3	5	10	4	4	2	3	4	11
Kinda	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Linköping	20	25	0	4	4	8	0	0	5
Mjölby	6	9	7	0	0	0	0	2	0
Motala	4	40	27	12	8	12	4	4	8
Norrköping	28	23	21	1	5	2	4	1	0
Söderköping	5	7	3	5	3	0	1	0	0
Vadstena	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Valdemarsvik	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ydre	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Åtvidaberg	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Ödeshög	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	68	109	68	28	24	24	12	11	24

Vid en jämförelse med tidigare mätningar kan noteras att för kontaktperson har Motalas antal ej verkställda beslut minskat dramatiskt från 40 till 4. En positiv utveckling kan även Finspång redovisa medan Linköping från att för två år sedan inte haft något ej verkställt beslut rörande kontaktperson nu stabiliserat sig kring cirka 20 stycken.

Beträffande korttidsvistelse är Motala efter en nedgång förra året åter uppe i 12 ej verkställda beslut vilket är i särklass flest bland länets kommuner. Problematiskt är det även för Finspång, Linköping och Söderköping där den sistnämnda kommunen under de två senaste åren gått från noll till fem ej verkställda beslut.

För bostad med särskild service har såväl Finspång som Motala under en tvåårsperiod markant minskat sina ej verkställda beslut från elva till tre respektive åtta till fyra. Linköping har vid de två senaste mätningarna inte redovisat något ej verkställt beslut vilket dock till stor del torde bero på att beslut ej fattats förrän man vetat att verkställelse kunnat ske omedelbart.

3.4 Hur lång tid kan gå innan ett beslut verkställs?

Hur gammalt ett ej verkställt beslut är framstår som centralt såväl ur planerings- som genomförandeaspekten. Enligt förvaltningslagen ska ett gynnande beslut i princip

verkställas omedelbart. Tre månader är sedan många år den tidsgräns som ansetts som acceptabel även om viss flexibilitet i praktiken måste tillämpas vid tyngre insatser som korttidsboende och bostad med särskild service.

Tabell 6. Hur gamla är de ej verkställda besluten? Mät punkt årsskiftet 2002/03, kommunvis fördelning.

<i>Kommun</i>	Tidsintervall/månader		
	0-3	3-6	>6
Finspång	10	2	0
Linköping	0	5	19
Mjölby	1	6	3
Motala	3	14	4
Norrköping	8	5	22
Söderköping	2	2	7
Vadstena	1	0	0
Valdemarsvik	0	1	0
Ydre	0	1	0
Åtvidaberg	0	0	2
Totalt	25	36	57
Andel av samtliga i %	21 %	31 %	48 %

Av de beslut som är äldre än sex månader avser 41 kontaktperson, 9 korttidsvistelse och 7 bostad med särskild service. Besträffande tidsintervallet tre till sex månader rör 9 av Motalas 14 ej verkställda beslut insatsen korttidsvistelse.

Vid en jämförelse med tidigare mätningar har andelen ej verkställda beslut som är äldre än sex månader legat ganska konstant kring 50 %. Däremot har andelen beslut i tidsintervallet tre till sex månader ökat från 15 till 30%.

3.5 Orsaker till att beslut ej verkställs

Kommunerna har i undersökningen givits möjlighet att ange orsaken till att besluten ej verkställts. Det har skett mycket kortfattat och bör ses som kommentarer till lämnade statistikuppgifter.

Finspång, Motala, Söderköping och Åtvidaberg anger rekryteringssvårigheter när det gäller insatsen korttidsvistelse/stödfamilj.

Flera kommuner hänvisar också till rekryteringssvårigheter för insatsen kontaktperson, speciellt beträffande personer med grava funktionshinder.

Linköping anger resursbrist som orsak för att beslut om korttidsvistelse inte verkställs.

Norrköping framhåller att man har stor omsättning på kontaktpersoner vilket gör det svårt att minska kön. Beträffande bostad med särskild service vill tre av de fyra som beviljats ha verkställighet mer än sex månader efter beslutet. Den svåra gruppen att ge avslag åt är psykiskt funktionshindrade där flera väntat länge.

3.6 Åtgärder som genomförts för att minska antalet ej verkställda beslut

Norrköping fortsätter att arbeta aktivt för att minska köerna när det gäller kontaktperson. I övrigt finns det rutinerna tillsammans med utförare rörande exempelvis korttidsplatser. Flera gruppboende kommer att bli klara under året.

I Mjölby har organisationsförändringar genomförts i syfte att kunna arbeta mer med rekrytering.

Söderköping har anställt en ny LSS-handläggare, bildat en arbetsgrupp för boendefrågor samt startat träningsboende för ungdomar som kommer att flytta hemifrån. Planering av ett mindre korttidshem för yngre barn görs tillsammans med Valdemarsviks kommun.

Linköping arbetar med rekrytering av kontaktperson via utställningar, artiklar i dagspress och särskilda kampanjer. Beträffande korttidsvister och bostad med särskild service följs utvecklingen varje månad upp av Socialnämnden..

Motala har haft en tillfällig personalförstärkning för att verkställa beslut om kontaktperson.

Åtvidaberg har genomfört rekryteringsinsatser beträffande kontaktpersoner och stödfamiljer via informationsblad i skolor och kyrkor samt även med annonser i kommunens personaltidning.

Finspång har tillsatt en ny enhetschef för personliga assistenter, kontaktpersoner, ledsagare och familjehem.

4. HANDLÄGGNING

Länsstyrelsen har under flera år med hänvisning till JO-uttalande 2000-09-06, dnr 2577-2000, rekommenderat kommunerna att vid resursbrist avslå en ansökan om denna ej kunnat verkställas inom tre månader. Detta för att öka rättsäkerheten och ge sökanden tillfälle att få ärendet prövat i högre instans. Ett tillvägångssätt som också ger Länsstyrelsen möjlighet att följa upp domar och vid behov ansöka hos Länsrätten om sanktionsavgift.

I enkäten ställdes två frågor rörande hur kommunerna handlägger en ansökan om den aktuella insatsen inte beräknas kunna verkställas omedelbart. Frågorna besvarades av 12 kommuner.

- Ansökan avslås trots att behov finns

Sex kommuner svarar ja medan sex kommuner svarar nej. Av de kommuner som svarat ja har Linköping fattat 22 beslut om avslag samt Finspång och Motala ett vardera.

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

Två kommuner svarar ja, en svarar både ja och nej och nio svarar nej. Av de kommuner som svarar ja har Söderköping två och Valdemarsvik fyra vilande ärenden.

5. SÄRSKILD AVGIFT – LSS

Bestämmelsen om särskild avgift (sanktionsavgift) regleras i LSS-lagstiftningens § 28 där det sägs:

28 a § En kommun eller ett landsting som underlåter att utan skäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften tillfaller staten.

28 b § Den särskilda avgiften fastställs lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor.

När avgiftens storlek fastställs skall det särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara.

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

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

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

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