



inspektionen för vård och omsorg

# **70 miljoner i särskild avgift (böter) – till vilken nytta?**

Reflektioner över ej verkställda beslut inom socialtjänsten.

Johan Brisfjord, Inspektionen för vård och omsorg

# Problemet med ej verkställda beslut

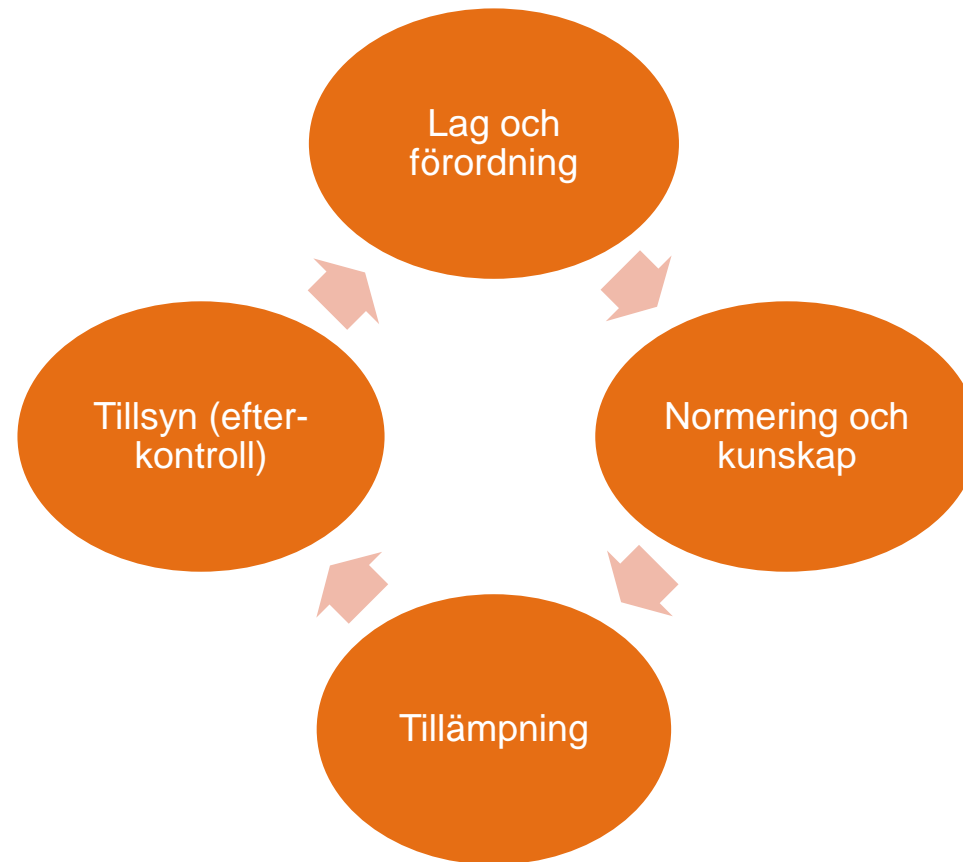
- ④ Kommunens beslut om en insats gäller *omedelbart*.
- ④ Det är dock inte rimligt att kommunen alltid ska tillhandahålla en viss insats omedelbart utan den ska verkställas inom *skälig tid*.
- ④ Regeringen anger ingen generell tidsfrist för vad som är skälig tid utan det måste alltid göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

- ④ Vissa insatser måste få ta längre tid att verkställa än andra.
- ④ Problemet är att kommuner fattar beslut enligt SoL och LSS som alltför ofta inte verkställs inom skälig tid.

# IVO:s tillsyn över socialtjänsten

- ④ Granskning om verksamheter uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter.
- ④ Kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps.
- ④ Föreläggande när verksamhet inte uppfyller krav som framgår av lagar och andra föreskrifter. Kan förenas med vite.
- ④ Lämna råd och ge vägledning.
- ④ Förmedla kunskap och erfarenheter från tillsynen.

# Interventionsprocessen



## Tillsyn ej tillräcklig för att komma åt problemet

- ⤵ Åtgärder vidtas för att stärka rättssäkerheten för personer som beviljats insats.
- ⤵ Kommunal rapporteringsskyldighet.
- ⤵ Särskild avgift (sanktionsavgift).

# Rapporteringskyldighet för socialnämnden

- ⤵ Rapportering till revisorer och kommunfullmäktige av beslut som inte verkställts inom 3 månader.
- ⤵ Rapportering till IVO av beslut som inte verkställts inom 3 månader.
- ⤵ Tidpunkt för beslutet, typ av insats och skälet.
- ⤵ En gång per kvartal.
- ⤵ Rapportera till revisorer och IVO när beslutet verkställts.
- ⤵ Infördes i SoL 1 juli 2006 och i LSS 1 juli 2008.



# Särskild avgift

- ⤵ En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller det som den enskilde är berättigad till genom beslut ska åläggas att betala en särskild avgift.
- ⤵ Särskild avgift prövas av förvaltningsrätten efter ansökan från IVO.
- ⤵ Avgift lägst 10 000 och högst 1 miljon kronor.
- ⤵ Avsedd som en yttersta åtgärd som bara ska användas i ett mindre antal fall.

# Syftet med åtgärderna

- ④ Övergripande syftet var att minimiera väntetiderna.
- ④ Skapa en ökad medvetenhet om enskildas rättigheter, underlag för bättre planering samt för en förbättrad uppföljning av beslut i kommunerna.
- ④ Underlätta för tillsynen.
- ④ Informationskälla för tillsynsmyndigheten att ansöka om särskild avgift.

## Regeringen ville veta vilka effekter den införda lagstiftningen fått

- ⤵ Uppdrag till IVO att följa upp lagstiftning och rutiner för ej verkställda beslut och särskild avgift.
- ⤵ Uppdraget avrapporterades 29 oktober 2014.
- ⤵ Rapporten: Hur länge ska man behöva vänta?

# Tillvägagångssätt

- ④ Resultat från tillsynen 2010–2013.
- ④ Kommunenkät.
- ④ Fokusgrupp med fyra kommuner.
- ④ Sammanställning av statistikuppgifter.
- ④ Analys av 183 domar om särskild avgift
- ④ Analys av IVO:s arbete med ej verkställda beslut och särskild avgift.

## Rapporterade ej verkställda beslut

- ④ 34 101 ej verkställda beslut (ej verkställt inom 3 månader) rapporterades 2010–2013 till tillsynsmyndigheten.
- ④ Drygt 8 000 per år.
- ④ Ingen minskning av antalet under dessa fyra år.
- ④ Jämförbara uppgifter för åren 2006 till 2009 finns inte.
- ④ Besluten rör främst boende för äldre (SoL), boende för vuxna (LSS), kontaktperson (SoL och LSS) samt kontaktfamilj (SoL).

# Väntetider

- Oförändrade väntetider 2010–2012.
- Längre väntan till LSS-insatser än SoL-insatser.

# Ansökningar om särskild avgift 2010–2013

- ⤵ Totalt 1186 ansökningar.
- ⤵ 57 % av ansökningarna rörde LSS.
- ⤵ De tre vanligaste ansökningarna rörde bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS, kontaktperson enligt LSS och kontaktperson enligt SoL.

## 942 domar med särskild avgift 2010–2012

- ④ 146 kommuner betalade nästan 70 miljoner kronor i avgifter.
- ④ Tre domar på 1 miljon kr – boende för vuxna 9 § 9 LSS
- ④ Majoriteten belopp låg under 30 000 kr och avsåg kontaktperson och kontaktfamilj.



## Analys av 183 domar

- ⤵ 8 av 10 domar utmynnar i särskild avgift.
- ⤵ I hälften av domarna har domstolen inte tagit ställning till när det oskäligen dröjsmålet uppstått.
- ⤵ Domskälen är många gånger otydliga: ”omständigheterna i målet”, ”avgiften skäligen kan sättas till” är exempel på otydligheten.

- ⤵ Olikheter i hur avgifterna räknas ut.
- ⤵ Det görs samlade bedömningar och man kommer fram till ett avrundat belopp utan att redogöra för hur man kommit fram till just det aktuella beloppet.
- ⤵ Avgifterna sänks ofta. F-rättsdomarna 12,3 milj. till 4,7 milj. kronor. Sänkning med 62 %.
- ⤵ Sänkningarna beror ofta på att kommunen haft ersättningsinsatser som domstolen tar hänsyn till.

- ④ Generellt sett låga belopp.
- ④ Avgifterna för boendeinsatserna är betydligt lägre än de kostnader som kommunerna har för dessa insatser.
- ④ Tveksamt om den särskilda avgiften haft en avskräckande effekt eftersom beloppen är så låga.

# Positiv effekt av rapporteringskyldigheten till revisorer och kommunfullmäktige

- Större medvetenhet bland ansvariga politiker om enskildas rättigheter och behovet av planering och uppföljning av beslutade insatser.

Ett citat från kommunenkäten:

”Rapporteringen bidrar på så vis att vi hela tiden har full kontroll på vilka ej verkställda beslut vi har, hur länge personen har väntat och om personen tackat nej till något erbjudande.”

# Synen på omedelbar verkställighet, skälig väntetid har förändrats

- ⤵ Tre månader uppfattas ibland som den tid man har på sig att verkställa beslut. Denna uppfattning finns i vissa fall i kommunerna och sprids också i media: Dagens Nyheter 1 juni 2014:

*” Tusentals äldre tvingas vänta på att få flytta in på äldreboende – trots att kommunen beviljat dem plats. Av de som köar nu har drygt var femte väntat längre än ett år. Helt orimligt enligt Socialstyrelsen. **När en äldre person beviljas plats på äldreboende ska det inte dröja mer än tre månader tills denne får flytta in.**”*

Den 6 oktober skrev Dagens nyheter i en artikel om situationen i Stockholm att:

”Bristen på LSS-boenden gör att staden inte klarar kravet på att verkställa beslut där personer beviljats ett LSS-boende inom tre månader **vilket lagen kräver.**”

Ärenden avslutas ibland när den enskilde tackar nej för att kommunen inte ska behöva rapportera

Ur Norrköpings kommunala riktlinjer 2013:

**”Tacka nej till särskilt boende**

Om personen tackar nej till erbjudet särskilt boende får personen göra en ny ansökan när behovet uppstår igen.”

# Prioriteringar görs ibland utifrån rapporteringsskyldigheten

- ⤵ Personer med större behov kan trängas undan av personer med mindre behov som riskerar att inte få sin insats verkställd inom 3 månader.



## Två exempel från kommunenkäten

”Vi måste nu i många fall mer ta hänsyn till hur länge den enskilde har väntat än vem som har störst behov när det gäller plats på särskilt boende.”

”Verkställighet i dag går efter turordning. Förut kunde det akuta behovet vara mer styrande vilket innebar att någon med mindre behov fick vänta något.”

# Kommuner väntar med att fatta beslut tills insatsen går att verkställa

- ⤵ Detta förekommer men vi vet inte hur vanligt det är.
- ⤵ Handläggaren kommer överens med den enskilde att hon eller han kan återkomma med sin förfrågan/ansökan efter en viss tid. På så sätt har kommunen bättre förutsättningar att kunna verkställa insatsen inom skälig tid. Kan t.ex. förekomma i avvaktan på att ett boende ska bli färdigställt.

## IVO:s slutsatser

- ⊗ Problemen med väntetider tycks inte ha minskat, de ligger på samma nivå de undersökta åren.
- ⊗ Rapporteringsskyldigheten, tillsynen och den särskilda avgiften har inte kunnat motverka de bakomliggande faktorer som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut.

- ④ Problemen med boende handlar om brist på resurser, brister i planering, komplicerade byggprocesser samt att människor idag vill välja boende i högre utsträckning.
- ④ Problemen med kontaktperson och kontaktfamiljer handlar om svårigheter att rekrytera och matcha individer. Många människor drar sig idag för att åta sig denna typ av frivilliga uppdrag. Kommunerna är beroende av det civila samhället.

- ④ En tydlig positiv effekt genom rapporteringskravet till revisorer och kommunfullmäktige.
- ④ Den särskilda avgiften tycks ha haft en begränsad effekt. Kommunerna tjänar i praktiken på att inte verkställa beslut.
- ④ Öönskade effekter av de införda åtgärderna har uppstått, sannolikt i samverkan med andra faktorer.

- ④ Synen på omedelbar verkställighet har vidgats.
- ④ Förekommer att prioriteringar görs utifrån rapporteringskravet istället för utifrån människors behov.
- ④ Förekommer att kommuner väntar med att fatta beslut för att undvika rapportering och särskild avgift.
- ④ Förekommer att den enskilde får ansöka på nytt, trots att behovet kvarstår, då han eller hon tackar nej till beslutad insats.

## Vad kan vi lära?

- ④ Att det är svårt att genom tillsyn och rapporteringssystem få bukt med problem som till stor del ligger utanför den ansvariges kontroll.
- ④ I detta exempel hittar vi orsakerna i exempelvis bristande resurser och komplicerade byggprocesser (boende) och svårigheter att rekrytera och matcha individer (kontaktperson och kontaktfamilj) och ett beroende av insatser från det civila samhället.

- ④ Varken tillsyn, rapporteringskrav eller särskild avgift tycks kunna motverka dessa starkare bakomliggande faktorer.
- ④ Vi vet dock inte hur problemen skulle sett ut om åtgärderna inte hade införts.



”Den förda politiken kan ge upphov till bieffekter, som i sin tur måste åtgärdas. Lösningar skapar nya problem, som måste bli föremål för nya lösningar, som skapar nya problem etc.”

*Evert Vedung, Utvärdering i politik och förvaltning, s. 65.*

## IVO:s förslag

- ④ Behåll rapporteringen till revisorer och kommunfullmäktige.
- ④ Ta bort rapporteringen till IVO. Ersätt med en riskbaserad tillsyn.
- ④ Behåll särskild avgift med förändringarna att ange tydligare villkor för när särskild avgift ska utdömas och ta fram schablonbelopp för olika insatser och sätt dem så högt så att de får en avskräckande effekt.



inspektionen för vård och omsorg

# Tack!

Johan Brisfjord  
010-788 50 00  
johan.brisfjord@ivo.se

[www.ivo.se](http://www.ivo.se)

