



Ej verkställda beslut

– rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS

RIR 2019:23



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-531-2

RIR 2019:23

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: NICOLA FORENZA

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Ej verkställda beslut

– rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS

Riksrevisionen har granskat reglerna om kommuners skyldighet att rapportera ej verkställda beslut och särskild avgift i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Anneli Josefsson har varit föredragande. Enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Anneli Josefsson

För kännedom:

Regeringskansliet; Socialdepartementet
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

EJ VERKSTÄLLDA BESLUT – RAPPORTERINGSSKYLDIGHET OCH SÄRSKILD AVGIFT I SOL OCH LSS

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	9
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Avgränsningar	14
1.6 Rapportens disposition	15
2 Om rätten till bistånd och ej verkställda beslut	16
2.1 Enskildas rätt till bistånd	16
2.2 Vägen fram till lagstiftningen om särskild avgift och rapporteringsskyldighet	18
2.3 Tidigare uppföljningar	19
3 Mönster i ej verkställda beslut	22
3.1 Läget idag – antal inrapporterade ej verkställda beslut fortsätter att öka	22
3.2 Fler kommuner rapporterar ej verkställda beslut	24
3.3 Sammanfattande iakttagelser	29
4 Kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut	30
4.1 Administrativa utmaningar finns kvar	30
4.2 Förändringar i tillsynen av ej verkställda beslut	34
4.3 Nyttan med rapporteringen	37
4.4 Sammanfattande iakttagelser	39
5 Ansökan och domar om särskild avgift	41
5.1 IVO:s handläggning av ej verkställda beslut och särskild avgift	41
5.2 Mönster i ansökan om särskild avgift	44
5.3 Domar om särskild avgift – få avslag men lägre belopp	48
5.4 Den särskilda avgiften varierar med insats	51
5.5 Sammanfattande iakttagelser	53
6 Slutsatser och rekommendationer	55
6.1 Inga tydliga mönster i ökningen av rapporterade beslut	55
6.2 Rapporteringen har en viktig funktion men kan förenklas	56
6.3 Särskild avgift har liten betydelse för verkställighet	58
6.4 Rekommendationer	60
Referenslista	61
Bilaga 1. Om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS	65

EJ VERKSTÄLLDA BESLUT – RAPPORTERINGSSKYLDIGHET OCH SÄRSKILD AVGIFT I SOL OCH LSS

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

När kommunernas socialtjänst beslutat om bistånd till enskilda ska beslutet verkställas direkt. För att säkerställa att kommunerna genomför insatserna har riksdagen infört sanktionsåtgärder i form av en särskild avgift och rapporteringsskyldighet.

Om en kommun inte verkställer ett beslutat bistånd inom skälig tid kan en förvaltningsdomstol döma ut en sanktionsavgift (särskild avgift). Kommunen ska också rapportera om beslutade insatser som inte verkställts inom tre månader till kommunens revisorer, kommunfullmäktige och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Trots de införda åtgärderna har antalet rapporterade ej verkställda biståndsbeslut fortsatt att öka under senare år. Biståndsansökningar som får avslag kan överklagas till förvaltningsdomstol. Gynnande biståndsbeslut, det vill säga beslut som innebär en förmån för den enskilde, går däremot inte att överklaga. Det kan innebära en risk för att enskildas rättssäkerhet sätts ur spel. Riksrevisionen har därför granskat om åtgärderna särskild avgift och rapporteringsskyldighet är effektiva för att hantera problemet med ej verkställda biståndsbeslut och domar. Granskningen har utgått från följande delfrågor.

- Finns det mönster som återkommer för olika typer av insatser eller kommuner som kan förklara varför antalet rapporterade ej verkställda beslut ökar trots vidtagna åtgärder?
- Är omfattningen på kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut väl avvägd i förhållande till syfte och administrativ börda?
- Bidrar IVO:s hantering av den särskilda avgiften till en god praxis och är den särskilda avgiften väl avvägd i förhållande till sitt syfte?

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften sammantaget har bidragit till en förbättrad rättssäkerhet för enskilda som beviljats bistånd. Fler kommuner rapporterar idag ej verkställda beslut vilket Riksrevisionen bedömer beror på ökad medvetenhet och uppföljning. Samtidigt innebär systemet med rapporteringsskyldighet och särskild avgift en påtaglig administration. Orsakerna till att biståndsbeslut är svåra att verkställa varierar dessutom vilket innebär att sanktionsåtgärderna har små möjligheter att helt säkerställa att biståndsbeslut verkställs i tid. Granskningen bekräftar därmed tidigare uppföljningar av Socialstyrelsen och IVO.

Sanktionsåtgärderna kan däremot indirekt bidra till förbättrad verkställighet. Det förekommer att de kommunala revisorerna inleder en granskning i kommuner

som betalat många särskilda avgifter. Det kan starta en process där ej verkställda beslut blir synliga i planeringsdokument och prioriteringar.

Inga tydliga mönster i ökningen av rapporterade beslut, men fler kommuner rapporterar

Kommunerna har rapporterat drygt 90 000 ej verkställda biståndsbeslut under åren 2010–2018. Med undantag för något enstaka år har antalet ökat varje år sedan 2010.

Det går inte att se några tydliga mönster i ökningen. Det har inte skett någon större förändring i vilka insatser kommunerna rapporterar som svåra att verkställa. Även väntetiderna har varit relativt oförändrade och hälften av alla inrapporterade beslut verkställs eller avslutas inom ett halvår. En förklaring till ökningen är att fler kommuner rapporterar ej verkställda beslut. Sedan 2014 har samtliga kommuner utom tre rapporterat ej verkställda beslut någon gång. Av IVO:s tidigare uppföljning samt de kommunala revisorernas granskningar framgår att kommuner som har skriftliga rutiner för rapporteringen också rapporterar fler ej verkställda beslut.

Rapporteringen bidrar till överblick men kan förenklas

Kommunernas skyldighet att rapportera om ej verkställda biståndsbeslut har funnits i mer än tio år. Samtidigt har många kommuner fortfarande svårt att ta fram de uppgifter som rapporteringen kräver ur de egna verksamhetssystemen. Kravet på rapportering fyller därmed en funktion som verktyg för kommunerna att få överblick och underlag för planering när det gäller ej verkställda beslut. Det är dock viktigt att säkerställa kvaliteten i rapporteringen. I granskningen har också framkommit att uppgifter från den rapportering som kommunerna gör kan utgöra ett av flera underlag i kommunala bostadsförsörjningsplaner.

Rapporteringsskyldigheten är samtidigt tidskrävande och administrativt betungande. Även i de fall den fungerar och rutiner finns på plats är det inte enkelt att verkställa besluten. Merparten av de beslut som rapporteras verkställs dessutom inom ett halvår utan att IVO ansökt om särskild avgift. Det kan därför finnas utrymme att förenkla rapporteringens omfattning i vissa delar.

IVO har arbetat med att förenkla och effektivisera handläggningen och rapporteringen av ej verkställda beslut. Det är ett arbete som fortfarande pågår och som även kan vara till nytta för kommunerna. Ambitionen är bland annat att minska mängden ärenden för IVO att hantera genom en ny teknisk lösning för kommunernas rapportering till IVO. Kommuner som har svårt att få fram statistikrapporter om ej verkställda beslut ur de egna systemen skulle därmed på ett enklare sätt än idag få hjälp med det via IVO:s system.

IVO har också utvecklat hur information från kommunernas rapportering kan användas i IVO:s riskbaserade och egeninitierade tillsyn. Därutöver är IVO:s kunskapsåterföring från rapporteringen av ej verkställda beslut till kommuner och nämnder viktig för att sätta rapporteringen i ett sammanhang.

Kommunernas rapporteringsskyldighet omfattar inte överklagade domar. Överklagade domar som inte verkställs omfattas däremot av den särskilda avgiften. IVO:s tillsyn har visat att det är ovanligt att domar inte verkställs, men att det kan vara svårt att få uppgifter om ifall en överklagad dom är verkställd eller inte från kommunernas verksamhetssystem. Gynnande domar som inte verkställs går inte att överklaga, varför det är viktigt att dessa bevakas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Överklagade domar behöver därför komma med i rapporteringen.

Praxis har utvecklats men särskild avgift har liten betydelse för verkställighet

Hanteringen av särskild avgift från IVO:s ansökan till domstolens beslut tar ofta lång tid, ibland flera år. Många beslut är också verkställda eller avslutade när IVO ansöker om särskild avgift. Det innebär att både kommunerna och IVO behöver system för att följa enskilda ärenden och för att kunna se kopplingen mellan beslut och avgift. Granskningen visar att många kommuner anser att det är svårt att påverka och ha beredskap för särskild avgift. Det förekommer också att kommuner infört olika rutiner för att undvika avgift eller att de prioriterar ärenden där avgift dömts ut. Det verkar därför snarare vara risken för avgift än storleken på avgift i sig som har betydelse. Kommuner med många ej verkställda beslut får också fler ansökningar om särskild avgift emot sig, men fortsätter ändå att rapportera många beslut. Detsamma gäller kommuner som betalat relativt höga belopp i avgift.

IVO:s ansökningar om särskild avgift avser i huvudsak de insatser som kommunerna har svårast att verkställa och där väntetiderna därmed blir långa. Få ansökningar om särskild avgift avser beslut med kortare väntetider än ett år. Ansökningarna om särskild avgift ser därmed ut att spegla hur allvarligt dröjsmålet är för den enskilde utifrån dröjsmålets längd.

Granskningen visar också att det har utvecklats en praxis där IVO:s och domstolarnas bedömningar kring särskild avgift närmat sig varandra allt mer. Avslag på IVO:s ansökan om särskild avgift är ovanligt och andelen avslag har minskat över tid. Däremot är det fortfarande relativt vanligt att domstolen dömer ett lägre belopp i särskild avgift jämfört med vad IVO yrkat. Även här finns en utveckling mot att domstolen i allt mindre utsträckning sätter ned de belopp som IVO yrkat i avgift.

Den särskilda avgiften ska spegla hur allvarligt dröjsmålet är för den enskilde. De flesta domar om särskild avgift resulterar samtidigt i relativt små belopp, men för vissa insatser kan det bli väldigt stora avgifter. Anledningen är att den särskilda avgiften ska vara kännbar och sättas så att kommunen inte vinner något på att inte verkställa ett beslut. Det innebär att dyrare insatser i de flesta fall också får högre avgifter. Eftersom det påslag som läggs på avgiften är detsamma för alla insatser, procentuellt sett, förstärker det denna effekt. Därmed uppstår skillnader i avgift som inte alltid har med väntetid eller hur allvarligt dröjsmålet är för den enskilde att göra. För insatser som kostar förhållandevis lite att verkställa blir avgiften sällan lika kännbar som för till exempel boendeinsatser.

Avgiften blir också olika kännbar för små och stora kommuner. Trots att det ofta lönar sig för kommunerna att överklaga en dom om särskild avgift är det få kommuner som överklagar. Det gäller särskilt de mindre kommunerna. Det kan bero på att kommunerna inte har den tid och de resurser som krävs för ett överklagande eller att de bedömer att beloppen är för små. Riksrevisionen bedömer dock att den sammantagna effekten av rapportering och risken för avgift har betydelse.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar IVO att

- fortsätta förenklingsarbetet vid hanteringen av ej verkställda beslut
- fortsätta arbetet med kunskapsåterföring från kommunernas rapportering av ej verkställda beslut, både till kommuner och till den egna riskbaserade tillsynen
- säkerställa kvaliteten i kommunernas rapportering genom att varje år följa upp kommuner/nämnder som rapporterat få eller inga ej verkställda beslut under det senaste året.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- överväga om kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut även bör omfatta ej verkställda gynnande domar
- se över om tidsgränserna i kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut behöver justeras mot bakgrund av att de flesta rapporterade beslut verkställs inom sex månader.

1 Inledning

Kommunernas socialtjänst är en viktig del av den svenska välfärdspolitiken. I socialtjänstlagen (2001:453), SoL, regleras att kommunen svarar för socialtjänsten inom sitt område. Där anges även att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda, som vistas i kommunen, får det stöd och den hjälp de behöver.¹ Det innebär bland annat att det är kommunen som beslutar om bistånd och insatser enligt SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, efter ansökan från enskilda. Staten å sin sida har ett övergripande ansvar för lagstiftningen på området och utför också tillsyn av verksamheten. Syftet med tillsynen är att säkerställa att verksamheten är säker, av god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och förordningar.²

När en kommun beslutat om bistånd eller insats³ enligt SoL eller LSS ska beslutet verkställas omedelbart. Om beslutet innebär avslag kan det överklagas till förvaltningsdomstol. För att säkerställa att beslutade insatser enligt SoL och LSS verkställs har riksdagen infört särskilda sanktionsåtgärder riktade direkt mot kommunerna. Trots sanktionsåtgärderna har många kommuner svårt att utan dröjsmål leverera de insatser som medborgarna enligt lag har rätt till. Antalet rapporterade insatser enligt SoL och LSS som inte verkställs i enlighet med lagstiftningen har ökat under senare år. Det kan innebära en risk för att enskildas rättssäkerhet sätts ur spel eftersom gynnande beslut⁴ inte är möjliga att överklaga.

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

I början av 2000-talet uppmärksammade regeringen med flera att kommuner inte alltid verkställer gynnande domar⁵ och biståndsbeslut enligt SoL och LSS. Därför infördes 2002 särskilda regler som innebar att kommuner som inte inom skälig tid verkställer en gynnande dom kan få betala en sanktionsavgift.⁶ Sanktionsavgiften utvidgades 2006 och 2008 till att även gälla kommunens egna gynnande beslut enligt SoL och LSS.⁷ Parallellt infördes också en skyldighet för

¹ 2 kap. 1 § och 2a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Se även 16 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

² Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

³ Bistånd och insatser kan utgöras av olika former av stöd och omsorg som till exempel särskilda boendeformer, hemtjänst, kontaktperson, ekonomiskt bistånd etcetera. Se även avsnitt 2.1.

⁴ Gynnande beslut innebär att den enskilde gynnas av beslutet till exempel genom en förmån av något slag. Genom att beslutet är gynnande för den enskilde kan det inte upphävas eller överklagas.

⁵ Om en enskild överklagat ett biståndsbeslut och domstolen bifallit den enskildes klagan är domen gynnande för den enskilde.

⁶ Prop. 2001/02:122, bet. 2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271.

⁷ Prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:30 och prop. 2007/08:43, bet. 2007/08:SoU8, rskr. 2007/08:134.

kommuner att till tillsynsmyndigheten, kommunens revisorer och kommunfullmäktige rapportera om beslut som inte har verkställts inom tre månader. I dag ska detta rapporteras till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och det är också IVO som ansvarar för att ansöka om utdömmande av sanktionsavgift (särskild avgift) hos förvaltningsrätten.⁸

Det har nu gått mer än femton respektive tio år sedan reglerna om domstolstrots samt rapporteringsskyldighet och särskild avgift för ej verkställda gynnande beslut infördes i SoL och LSS. Reglerna i SoL utvärderades 2009 av Socialstyrelsen och 2013 fick IVO i uppdrag att följa upp regelverket i sin helhet. Både Socialstyrelsen och IVO konstaterade att sanktionsåtgärderna är administrativt krävande att hantera men att de tycks ha lett till en större medvetenhet i kommunerna om vilka rättigheter enskilda har enligt SoL och LSS. Myndigheterna bedömde samtidigt att åtgärderna hade haft en begränsad effekt på verkställigheten. IVO bedömde dessutom att rapporteringsskyldigheten till IVO kunde tas bort och ersättas med en mer riskbaserad tillsyn.⁹

Efter IVO:s uppföljning har antalet rapporterade gynnande biståndsbeslut som inte verkställs inom tre månader fortsatt att öka.¹⁰ Syftet med de införda åtgärderna, att stärka rättssäkerheten för enskilda som beviljats bistånd, verkar därmed ännu inte uppnås. Detta är problematiskt eftersom personer i behov av insatser från socialtjänsten ofta befinner sig i en utsatt situation. Om enskilda inte kan lita på att beslutade insatser verkställs finns också en risk att förtroendet för det offentliga skadas. Riksrevisionen anser därför att det är angeläget att granska hur de införda sanktionsåtgärderna fungerar.

1.2 Syfte och frågeställningar

Granskningen har utgått från följande övergripande frågeställning.

- Är åtgärderna särskild avgift och rapporteringsskyldighet effektiva för att hantera problemet med ej verkställda biståndsbeslut och domar?

För att besvara den övergripande frågeställningen har Riksrevisionen fokuserat granskningen till tre centrala områden: utvecklingen av antalet rapporterade ej verkställda beslut, betydelsen av kommunernas rapporteringsskyldighet och IVO:s och domstolarnas hantering av särskild avgift. Utifrån dessa områden har Riksrevisionen formulerat följande delfrågor.

⁸ 16 kap. 6 a § socialtjänstlagen (2001:453) och 28 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁹ Socialstyrelsen, *Ris och ros – En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen*, 2009 och IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

¹⁰ IVO:s årsredovisningar 2014–2018.

- Finns det mönster som återkommer för olika typer av insatser eller kommuner som kan förklara varför antalet rapporterade ej verkställda beslut ökar trots vidtagna åtgärder?
- Är omfattningen på kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut väl avvägd i förhållande till syfte och administrativ börda?
- Bidrar IVO:s hantering av den särskilda avgiften till en god praxis och är den särskilda avgiften väl avvägd i förhållande till sitt syfte?

De aktörer som omfattas av granskningen är regeringen, genom sitt ansvar för att regelverket fungerar väl, och IVO, i egenskap av tillsynsmyndighet. Därutöver berörs även förvaltningsdomstolarna av granskningen genom att uppgifter om förvaltningsdomstolarnas beslut om särskild avgift utgör underlag i granskningen. Förvaltningsdomstolarna utgör dock inte granskningsobjekt.

1.3 Bedömningsgrunder

Syftet med sanktionsåtgärderna i SoL och LSS är att de var för sig och tillsammans ska bidra till att minska förekomsten av ej verkställda biståndsbeslut för att på så sätt stärka rättssäkerheten för enskilda som beviljas bistånd. Utgångspunkten är här att kommunerna har ett strikt ansvar att se till att beslutade insatser verkställs omedelbart. Samtidigt är detta inte alltid möjligt. Riksrevisionen bedömer att sanktionsåtgärdernas övergripande effektivitet visavi målet att stärka rättssäkerheten för enskilda beror på om åtgärderna sammantaget ger kommunerna incitament att aktivt arbeta med att verkställa beslut. För att avgöra om ifall sanktionsåtgärderna har bidragit till en stärkt rättssäkerhet är det också viktigt att bedöma varför antalet rapporterade ej verkställda biståndsbeslut fortsatt att öka. Ett ökande antal rapporterade ej verkställda beslut behöver samtidigt inte innebära att enskildas rättssäkerhet försämras. Det beror på vad som orsakar att antalet inrapporterade ej verkställda beslut ökar. Det är också viktigt att rapporteringen fångar beslut som är viktiga i ett rättighetsperspektiv, det vill säga de beslut som kommunerna har svårast att verkställa.

Kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut gäller egna gynnande beslut som inte verkställts inom tre månader eller beslut där verkställighet har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader. Av förarbetena framgår att rapporteringsskyldigheten har flera syften. Den ska bidra till en förbättrad uppföljning av kommunernas beslut för att på så sätt underlätta möjligheten att planera verksamheten och minska väntetiderna. Den ska dessutom underlätta revisorernas granskning och tillsynsmyndighetens tillsynsarbete.¹¹

¹¹ Prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:30 och prop. 2007/08:43, bet. 2007/08:SoU8, rskr. 2007/08:134.

IVO har i uppgift att svara för tillsyn inom socialtjänst och verksamheter enligt LSS.¹² Som en del av sitt tillsynsuppdrag ansvarar IVO för att ta emot kommunernas rapportering om ej verkställda beslut och för att ansöka om särskild avgift hos förvaltningsdomstol.¹³ Kommunerna är enligt lag skyldiga att rapportera in ej verkställda beslut till IVO, däremot finns inte motsvarande rapporteringsskyldighet när det gäller ej verkställda domar. Samtidigt ingår i IVO:s uppdrag att ansöka om särskild avgift även för ej verkställda gynnande domar.

Till skillnad från rapporteringsskyldigheten syftar den särskilda avgiften mer direkt till att motverka kommunalt lag- och domstolstrots. Avgiften är obligatorisk, men tanken är att den ska vara en yttersta åtgärd som bara behöver tillgripas i ett mindre antal fall. I vilka fall avgift ska utgå blir därför en bedömningsfråga. Avgiften bör också kunna sättas så högt att den motverkar kommunalt lagtrots. När avgiftens storlek bestäms ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Även avgiftens storlek handlar därmed om en bedömning från fall till fall.¹⁴ Beslut om avgift ska fattas av domstol men det är tillsynsmyndigheten som ansöker om avgift. I sitt yrkande om avgift ska tillsynsmyndigheten underlätta domstolens beslut och bedömning. Tillsynsmyndighetens bedömningar kring den särskilda avgiften får därmed stor betydelse för vilken praxis som utvecklas och vilka avgifter som döms ut.

1.4 Metod och genomförande

Granskningens frågeställningar har besvarats med hjälp av dokumentstudier, intervjuer, statistiksammanställningar och kommunbesök.

1.4.1 Skillnader i utvecklingen av ej verkställda beslut

Frågan om det finns mönster eller skillnader i verkställda beslut mellan olika insatser och grupper av kommuner är viktig i ljuset av syftet med sanktionsåtgärderna. Frågan har analyserats med hjälp av uppgifter och statistik från IVO över inrapporterade ej verkställda beslut samt officiell statistik från

¹² Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg. Se även prop. 2012/13:20, bet. 2012/13:SoU5, rskr. 2012/13:116.

¹³ Se prop. 2008/09:160 och prop. 2012/13:20.

¹⁴ Prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:30 och prop. 2007/08:43, bet. 2007/08:SoU8, rskr. 2007/08:134.

Socialstyrelsen¹⁵ och SCB¹⁶. Uppgifterna har sedan jämförts med resultatet från IVO:s tidigare uppföljning. Syftet har varit att belysa om det finns skillnader mellan år, olika insatser eller kommuner som kan förklara ökningen av antal rapporterade ej verkställda beslut. Uppgifter om rapporterade ej verkställda beslut har framför allt hämtats från IVO:s ärendehanteringssystem (DHS). Eftersom de hämtade uppgifterna inte hade full täckning för de sista åren har de också kompletterats med statistik från IVO:s webbplats och årsredovisningar.

1.4.2 Effektivitet i rapporteringen

Frågan om i vilken utsträckning rapporteringen av ej verkställda beslut är välvägd i förhållande till sitt syfte är komplex eftersom rapporteringen ska uppfylla flera syften. Frågan har analyserats genom en sammanvägd bedömning av kommunbesök, möte och intervju med tjänstemän vid IVO som arbetar med ej verkställda beslut, tidigare uppföljningar samt dokumentstudier av kommunala revisionsrapporter och statistiksammanställningar.

1.4.3 IVO:s hantering av särskild avgift och domar om särskild avgift

När det gäller frågan om särskild avgift har IVO:s process för hantering av ej verkställda beslut studerats utifrån syftet med den särskilda avgiften. Möte och intervju har även genomförts med tjänstemän och handläggare vid IVO som arbetar med ej verkställda beslut för att få en bild av hur prioriteringen av ansökningar om särskild avgift går till. Därutöver har IVO:s ansökningar om särskild avgift relaterats till rapporteringen av ej verkställda beslut för att se i vilken utsträckning ansökningarna speglar de insatser som kommunerna enligt rapporteringen har svårast att verkställa.¹⁷ Rättsdatabasen Infotorg har använts för att söka efter avgjorda mål och överklaganden hos förvaltningsrätten och kammarrätten.¹⁸ Med hjälp av databasen är det möjligt undersöka hur domstolarnas beslut om särskild avgift förhåller sig till IVO:s och tidigare tillsynsmyndigheters ansökningar, överklaganden etcetera. Sammantaget har

¹⁵ Socialstyrelsens (officiella) statistik över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning, insatser enligt LSS, insatser i individ- och familjeomsorg, insatser till vuxna personer med missbruk och beroende, vuxna personer med boende och anhörigstöd samt statistik om ekonomiskt bistånd.

¹⁶ Befolkningsstatistik och uppgifter från kommunernas räkenskapssammandrag över kommunernas totala kostnader för vård- och omsorg om äldre och funktionshindrade samt kostnader för individ- och familjeomsorg.

¹⁷ IVO:s process för hantering av ej verkställda beslut och särskild avgift har nyligen reviderats varför data i huvudsak avser tidigare process.

¹⁸ En målförteckning har även begärts ut från respektive förvaltningsrätt och kammarrätt för jämförelse och avstämning.

omkring 1 000 domar och beslut från perioden 2013–2018 analyserats.¹⁹ Resultatet från analysen har jämförts med uppgifter från IVO om vilka kommuner som fakturerats särskild avgift och till vilka belopp samt med de uppgifter som IVO samlade in om detta i sin uppföljning.

1.4.4 Kommunbesök och genomgång av kommunala revisionsrapporter

För att komplettera granskningen och få inblick i hur arbetet med ej verkställda beslut fungerar utifrån ett kommunalt perspektiv har tio förvaltningar i tre kommuner²⁰ kontaktats. De kontaktade kommunerna/förvaltningarna har valts utifrån att de rapporterat många ej verkställda beslut och betalat många eller stora belopp i särskild avgift eller för att de rapporterat få ej verkställda beslut och betalat få avgifter. Uppgifterna från kommunbesöken har även relaterats till IVO:s tidigare uppföljning där IVO bland annat skickade ut en enkät till samtliga kommuner med frågor om rapporteringsskyldighet och särskild avgift.²¹

För att få ytterligare kunskap om kommunernas hantering av ej verkställda beslut har också ett urval av kommunala revisionsrapporter studerats där de kommunala revisorerna granskat kommunernas arbete med ej verkställda beslut.²² Dessutom har en genomgång gjorts av kommunala planeringsdokument där uppgifter om ej verkställda beslut utgjort underlag.

1.5 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att omfatta reglerna om kommunernas rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS. Syftet med granskningen är alltså inte att granska kommunernas biståndsbedömning och myndighetsutövning eller varför enskilda kommuner inte verkställer gynnande biståndsbeslut och domar. Granskningen omfattar inte heller de väntetider som kan uppstå innan kommunen fattat beslut om bistånd eller insats, till exempel innan en ansvarig handläggare utses.

Ytterligare en avgränsning är att granskningen inte omfattat brottsbalkens (1962:700), BrB, straffrättsliga regler om tjänstefel vid myndighetsutövning.²³ Till

¹⁹ Totalt har 1 789 förvaltningsrättsdomar och 210 kammarrättsdomar om särskild avgift identifierats för perioden 2013–2018. Av dessa har 858 förvaltningsrättsdomar från de fyra förvaltningsrätter med flest avkunnade domar (Stockholm, Uppsala, Falun och Göteborg) och 210 kammarrättsdomar undersökts.

²⁰ Stockholm, Sundbyberg och Uppsala.

²¹ Se IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014. IVO skickade ut en enkät till samtliga kommuner hösten 2013 med frågor om sanktionsåtgärderna. För att inte ytterligare belasta kommunerna har någon enkät inte skickats ut i denna granskning.

²² Urval utifrån kommuner med många respektive få rapporterade ej verkställda beslut.

²³ Se 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700).

skillnad från sanktionsåtgärderna i SoL och LSS riktar sig de straffrättsliga reglerna i BrB direkt mot enskilda tjänstemän eller nämndpolitiker som åsidosätter vad som gäller vid myndighetsutövning. Det finns inte något som hindrar att de straffrättsliga reglerna i BrB används parallellt med sanktionsåtgärderna i SoL och LSS.

Syftet med sanktionsåtgärderna i SoL och LSS är att stärka rättssäkerheten för enskilda som beviljas bistånd. Kommunernas rapportering och tillsynsmyndighetens ansökningar om särskild avgift är dock något som sker och pågår utan den enskildes vetskap. Av detta skäl har inte några enskilda biståndsmottagare kontaktats i granskningen. Det innebär att de resultat som redovisas i granskningen inte fångar hur enskilda biståndsmottagare uppfattat situationen.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver enskildas rätt till bistånd och hur biståndsbeslut fattas. I kapitlet redogörs även för bakgrund och motiv till regelverket om kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda biståndsbeslut och särskild avgift samt tidigare uppföljningar. I kapitel 3 redogörs för de senaste årens utveckling av ej verkställda biståndsbeslut och om det är möjligt att se några mönster i utvecklingen. Kapitel 4 behandlar kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda biståndsbeslut och hur rapporteringen hanterats av kommunerna och IVO. I kapitel 5 behandlas domar och IVO:s ansökningar om särskild avgift. Kapitel 6 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Om rätten till bistånd och ej verkställda beslut

I kapitlet beskrivs enskildas rätt till bistånd och hur biståndsbeslut fattas. Kapitlet innehåller också bakgrund och motiv till regelverket om kommunernas rapporteringsskyldighet och särskild avgift samt tidigare uppföljningar.

2.1 Enskildas rätt till bistånd

Alla som vistas eller bor i en kommun har rätt att hos den kommunala socialtjänsten ansöka om bistånd enligt SoL eller begära om insats enligt LSS och få sin sak prövad och avgjord genom ett formellt beslut. Bistånd och insatser enligt SoL och LSS bygger på frivillighet från den enskildes sida. Bistånd kan därför i princip bara komma ifråga om den enskilde har ansökt om hjälpen eller samtyckt till ett erbjudande om bistånd.

Bistånd och insatser enligt SoL och LSS skiljer sig åt när det gäller vilka personer de riktar sig till och vilken typ av insats som ska beviljas enligt respektive lag. LSS brukar betecknas som en renodlad rättighetslag medan det endast är biståndsbestämmelsen²⁴ i SoL som är av rättighetskaraktär.

LSS anger vilka personer som har rätt till insatser enligt lagen och vilka insatser som är möjliga att ansöka om. LSS innehåller totalt tio insatser för stöd och service.²⁵ Det handlar bland annat om personlig assistans, kontaktperson, bostad för vuxna etcetera. Gemensamt för insatserna enligt LSS är att de ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor.

Biståndsbestämmelsen i SoL specificerar inte vilka personer som har rätt till insatser utan innebär att den som inte själv kan tillgodose sina behov har rätt till bistånd. Lagen anger att den enskilde genom biståndsinsatsen ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Bestämmelsen har inga begränsningar när det gäller vem som kan få bistånd eller vilken typ av insatser biståndet kan innebära. Det kan vara ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd), olika boendeformer eller omsorg och annat stöd.

2.1.1 Hur biståndsbeslut fattas

Hur ärenden som gäller stöd och hjälp till enskilda ska behandlas följer av bestämmelser i SoL, LSS och förvaltningslagen (2017:900). Inom kommunen är det socialnämnden (eller motsvarande) som beslutar om bistånd enligt SoL eller

²⁴ Rätten till bistånd regleras i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

²⁵ 1 § och 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

insatser enligt LSS. Handläggning och beslut om bistånd eller insats enligt SoL eller LSS utgör myndighetsutövning.²⁶ Av praktiska skäl delegerar nämnden som regel rätten att besluta om bistånd till chef eller handläggare vid den förvaltningen som hanterar nämndens ärenden.²⁷

Beslut om bistånd enligt SoL eller insats enligt LSS gäller omedelbart.²⁸ Det innebär att beslut om bistånd eller insats också ska verkställas direkt. I praktiken måste kommunen förstås få skälig tid att verkställa beslutet sedan behovet av stöd och bistånd blivit känt.²⁹ Verkställighet av den beslutade insatsen utgör inte myndighetsutövning och kan därmed överlåtas till någon annan, till exempel en privat utövare genom avtal. Det är dock alltid den beslutande nämnden som har ansvaret för att den enskilde verkligen får det bistånd som har beviljats, oavsett vem som verkställer beslutet.³⁰ Eftersom ett beslut om bistånd eller insats ska verkställas omedelbart krävs att det finns ett bra verksamhetssystem som kan fungera som länk mellan beslut och verkställighet/utförare.

2.1.2 Överklagan och gynnande domstolsbeslut

Om nämnden fattat ett biståndsbeslut som den enskilde inte är nöjd med kan hen överklaga beslutet. Ett överklagande ska ha kommit in till nämnden inom tre veckor från det att den klagande fick del av beslutet. Innan nämnden överlämnar överklagandet till förvaltningsdomstol ska nämnden först pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid (så kallad rättidsprövning). Om överklagandet inte kommit in i rätt tid ska det avvisas. Ett avvisningsbeslut ska kommuniceras till den enskilde och kan överklagas.³¹

Om förvaltningsdomstolen bifaller den enskildes överklagande ska nämnden omedelbart verkställa det som domstolen har beslutat. I ett sådant fall gör nämnden inte någon ny prövning i sak utan verkställigheten ska ske i enlighet med domens ordalydelse. Domstolen kan dock förordna om att domen ska verkställas först sedan den har vunnit laga kraft.³²

²⁶ Nämndens handläggning av och beslut om bistånd utgör myndighetsutövning. Någon legaldefinition av begreppet myndighetsutövning finns inte. I äldre (och numera upphörd) lagstiftning har begreppet definierats som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". Se 3 § förvaltningslagen (1971:290).

²⁷ Nämnden betyder antingen nämnden i sin helhet, ett utskott eller den/de person/er som på delegation har rätt att besluta å nämndens vägnar.

²⁸ 16 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) samt 27 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

²⁹ Prop. 2005/06:115 och prop. 2007/08:43.

³⁰ Prop. 2005/06:115.

³¹ 44 och 45 §§ förvaltningslagen (2017:900).

³² 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) och 27 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Om förvaltningsdomstolen helt eller delvis upphäver ett beslut om bistånd och återförvisar ärendet till nämnden för ny prövning innebär det att den enskildes ansökan kvarstår obesvarad i den upphävda delen. Nämnden ska i ett sådant fall fatta ett nytt beslut utifrån domstolens anvisningar. Det nya beslutet fattas då utifrån biståndsbestämmelserna i SoL eller LSS. Om det nya beslutet innebär att den enskildes ansökan inte bifalls fullt ut har hen rätt att överklaga detta. Det finns inte någon tidsgräns inom vilken nämnden måste fatta ett nytt beslut eller vidta åtgärder efter det att en förvaltningsdomstol har upphävt ett beslut och återförvisat ett ärende till nämnden för ny handläggning. Det ligger dock i sakens natur att åtgärder ska vidtas i nära anslutning till att domen har meddelats.³³

2.2 Vägen fram till lagstiftningen om särskild avgift och rapporteringsskyldighet

Frågan om sanktionsåtgärder mot kommuner som inte följt gällande rättsregler eller trotsat domstolars beslut, så kallat lag- och domstolstrots, har varit föremål för flera utredningsinsatser sedan 1980-talet. Svårigheten att hitta sanktioner som ansågs förenliga med principen om den kommunala självstyrelsen innebar att det dröjde till år 2000 innan sanktionsåtgärder mot domstolstrots infördes.

2.2.1 En sanktionsavgift mot domstolstrots införs i SoL och LSS

Problemet att kommuner inte följde domstolars avgörande bedömdes få särskilt allvarliga konsekvenser inom socialtjänstens område. I juli 2000 infördes därför en vitessanktion mot domstolstrots inom SoL och LSS.³⁴ Vitessanktionen ersattes av en sanktionsavgift 2002. Sanktionsavgiften beslutas av domstol³⁵ efter ansökan av tillsynsmyndigheten och kan uppgå till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor.³⁶

När sanktionsavgiften infördes poängterade regeringen att avgiften skulle riktas mot kommunen (eller landstinget) som juridisk person. Detta eftersom domstolstrots inom socialtjänstens område i de flesta fall berodde på resursbrist och det är fullmäktige som svarar för resurstilldelningen inom kommunen. Dessutom fanns redan vissa möjligheter, enligt BrB, att straffa både

³³ JO, *En undersökning av några socialnämnders handläggning av överklaganden och verkställighet av domar i ärenden om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453)*, 2015.

³⁴ Prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240.

³⁵ En sanktionsavgift kan även beslutas av tillsynsmyndigheten direkt.

³⁶ Prop. 2001/02:122, bet.2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271. En sanktionsavgift bedömdes innebära mindre administration samt kunna få effekt som påtryckningsmedel tidigare än ett vite.

förtroendevalda nämndpolitiker och tjänstemän som gjort sig skyldiga till tjänstefel vid handläggning av bistånds- eller LSS-ärenden.³⁷

2.2.2 Frågan om sanktionsåtgärder utreds vidare

I samband med att reglerna om sanktionsavgift mot domstolstrots infördes uppmärksammades regeringen på att kommuner inte alltid verkställer sina egna gynnande biståndsbeslut och att det förmodligen var ett större problem än domstolstrots. Regeringen tillkallade därför en särskild utredare 2003 med uppdrag att utreda kommuners (och landstings) underlåtenhet att verkställa egna beslut om insatser enligt SoL och LSS.³⁸ I utredarens uppdrag ingick att föreslå åtgärder som kunde förbättra rättssäkerheten för enskilda. Utredaren överlämnade sitt betänkande i december 2004.³⁹

I enlighet med utredarens förslag utvidgades sanktionsavgiften 2006 och 2008 till att även gälla kommunens egna gynnande beslut enligt SoL och LSS. En skyldighet infördes också för kommuner att till kommunfullmäktige, kommunens revisorer och tillsynsmyndigheten rapportera om beslut som inte verkställs inom tre månader.⁴⁰ För ytterligare beskrivning av regelverket, se bilaga 1.

2.3 Tidigare uppföljningar

I samband med att rapporteringsskyldigheten infördes och regelverket kring särskild avgift utvidgades till att även omfatta ej verkställda beslut uttalade regeringen att man avsåg följa upp och utvärdera de nya bestämmelserna.⁴¹

2.3.1 Socialstyrelsens utvärdering av regelverket i SoL

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2008 Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera bestämmelserna i SoL om rapporteringsskyldighet och särskild avgift för biståndsbeslut som inte verkställts.⁴² Utvärderingens syfte var att ge en bild av vilka strategier kommunerna använt sig av för att hantera problemen med de långa väntetiderna från ett gynnande beslut till verkställighet.

³⁷ Prop. 2001/02:122, bet.2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271. Se även 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700). Reglerna i brottsbalken ansågs dock inte effektiva för att hantera problemet med ej verkställda beslut och domar.

³⁸ Dir. 2003:93, Kommuners och landstings underlåtenhet att verkställa egna beslut om insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

³⁹ SOU 2004:118.

⁴⁰ Prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:30 och prop. 2007/08:43, bet. 2007/08:SoU8, rskr. 2007/08:134. Se även bilaga 1.

⁴¹ Prop. 2007/08:43.

⁴² Vid tiden för uppdraget var länsstyrelserna ansvariga för tillsynen av ej verkställda beslut.

Socialstyrelsen avrapporterade uppdraget i maj 2009.⁴³ Socialstyrelsens utvärdering bygger på ett begränsat underlag men visade att åtgärderna till viss del hade haft avsedd effekt. I sin rapport konstaterade Socialstyrelsen att bestämmelserna bidragit till att socialförvaltningarna skapat ordning och reda över besluten samt att socialnämnderna fått kunskap om hur många beslut som inte hade verkställts och hur långa väntetiderna var till olika insatser för enskilda personer. Genom de regelbundna rapporteringarna hade det på så sätt blivit synligt att en del personer fått vänta oskäligt länge på att få sina insatser verkställda. Med detta som grund fick socialnämnderna ett bättre underlag för att kunna vidta åtgärder. Utvärderingen visade samtidigt att en del åtgärder riskerade att leda till sämre rättssäkerhet för enskilda, till exempel genom tuffare behovsbedömning eller att enskildas inflytande begränsades. Utvärderingen visade också att inbörden i begreppet omedelbar verkställighet riskerade att förskjutas. Omedelbar verkställighet tolkades ibland utifrån tremånadersgränsen för kommunernas rapporteringsskyldighet eller utifrån domstolarnas resonemang kring tidsgränser för när särskild avgift borde utgå. Sammanfattningsvis konstaterade Socialstyrelsen att det var långt kvar tills bestämmelserna får fullt genomslag. Utöver kommunernas arbete med att verkställa besluten och fullgöra sin rapporteringsskyldighet innebar uppgifterna även ett högt utnyttjande av länsstyrelsernas⁴⁴ och förvaltningsdomstolarnas samlade resurser.

2.3.2 IVO:s uppföljning av regelverket

År 2013 fick IVO i uppdrag att genomföra en uppföljning av lagstiftningen om särskild avgift och rapporteringsskyldighet i sin helhet.⁴⁵ IVO lämnade sin uppföljning till regeringen i oktober 2014. En central fråga i uppföljning var om den förändrade lagstiftningen hade minskat väntetiderna i kommunerna. En annan var om antalet rapporterade ej verkställda beslut hade ökat eller minskat. Ytterligare en fråga var vilka mönster som gick att utläsa ur de domar om särskild avgift som hade avkunnats. I uppföljningen konstaterade IVO (liksom tidigare Socialstyrelsen) att rapporteringsskyldigheten lett till en större medvetenhet i kommunerna om rättighetslagstiftningens innebörd och om behovet av planering och uppföljning av beslutade insatser. Samtidigt hade denna medvetenhet inte tagit bort svårigheterna att verkställa beslut. Vare sig antalet inrapporterade ej verkställda beslut till tillsynsmyndigheten eller väntetiderna hade minskat.

⁴³ Socialstyrelsen, *Ris och ros – En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen*, 2009.

⁴⁴ Länsstyrelserna ansvarade för att ta emot kommunernas rapportering om ej verkställda beslut och för att ansöka om särskild avgift fram till den 1 januari 2010.

⁴⁵ Regeringsbeslut S2013/1179/FST. Uppdraget lämnades till Socialstyrelsen men övertogs av IVO den 1 juni 2013 i samband med IVO:s bildande.

Av IVO:s uppföljning framgår att svårigheterna att verkställa beslut i huvudsak rör två insatsområden, boende respektive kontaktperson och kontaktfamilj. När det gäller boende handlade svårigheterna främst om brist på resurser, brister i planering och svårigheter till följd av komplicerade byggprocesser som kommunerna inte kan styra över själva. När det gäller kontaktperson och kontaktfamilj handlade svårigheterna främst om att rekrytera och matcha individer eftersom kommunerna här är beroende av insatser från det civila samhället.

I sin uppföljning uppmärksammade IVO också några oönskade konsekvenser av lagstiftningen. Exempelvis föreföll kommunernas syn på vad som var omedelbar verkställighet och skälig väntetid ha förändrats. Kravet att rapportera beslut som inte verkställts inom tre månader hade ibland uppfattats som att kommunen hade tre månader på sig att verkställa beslutet. Det förekom även att ärenden avslutades om den enskilde tackade nej för att kommunen inte skulle behöva rapportera beslutet som ej verkställt. Därutöver förekom att kommunen fattade tidsbegränsade beslut för att inte riskera att ärendet skulle bli föremål för särskild avgift samt att kommunen väntade med att fatta beslut tills det gick att verkställa.

Med utgångspunkt i att åtgärderna inte fungerat som avsett och dessutom tog mycket resurser i anspråk föreslog IVO att rapporteringsskyldigheten till IVO borde tas bort. I stället skulle området ingå som en del av IVO:s riskbaserad tillsyn. IVO ansåg dock att den särskilda avgiften borde behållas men att regeringen borde ta fram tydligare rekvisit, till exempel vad som är skälig tid för olika biståndsinsatser, för när särskild avgift ska utgå. IVO föreslog även att regeringen borde bestämma schablonbelopp kopplade till olika biståndsbeslut för de avgifter som ska utdömas. IVO:s analys av domar om särskild avgift visade nämligen att det inte fanns något tydligt mönster i vilka belopp domarna utmynnade och att de avgifter som dömts ut var låga i förhållande till kommunernas faktiska kostnader för att tillhandahålla insatserna. Eftersom avgiften endast var avsedd som en yttersta åtgärd användes den heller inte särskilt ofta. IVO bedömde därför att den särskilda avgiften hade haft en marginellt avskräckande effekt. Samtidigt poängterade IVO att även med IVO:s föreslagna förändringar så kan de införda sanktionsåtgärderna och tillsynen aldrig helt motverka de bakomliggande faktorer som styr kommunernas möjligheter att verkställa beslut inom skälig tid.⁴⁶

Regeringen har inte gått vidare med IVO:s förslag. IVO har dock återkommit i frågan om kommunernas rapporteringsskyldighet till IVO. I december 2018 lämnade IVO en skrivelse till regeringen där IVO föreslår att rapporteringsskyldigheten till IVO bör behållas.⁴⁷

⁴⁶ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

⁴⁷ IVO, *Skrivelse angående IVO:s tidigare förslag gällande ej verkställda beslut*, 2018.

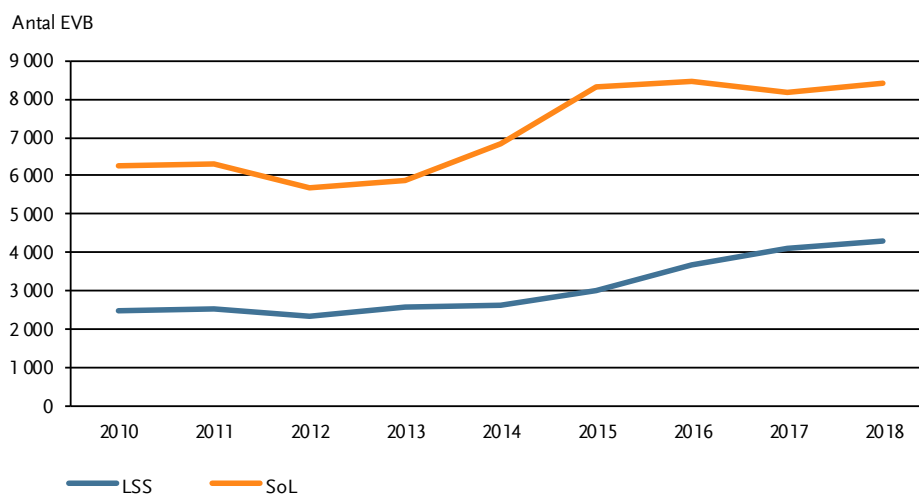
3 Mönster i ej verkställda beslut

Rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften i SoL och LSS syftar till att minska förekomsten av ej verkställda beslut för att på så sätt stärka rättssäkerheten för enskilda som beviljats bistånd. Ett ökande antal rapporterade ej verkställda beslut behöver samtidigt inte innebära att enskildas rättssäkerhet försämras. Det beror på vad som orsakar att antalet inrapporterade ej verkställda beslut ökar. I detta kapitel hanteras frågan, om det finns mönster som kan förklara utvecklingen av rapporterade ej verkställda beslut.

3.1 Läget idag – antal inrapporterade ej verkställda beslut fortsätter att öka

Totalt har kommunerna rapporterat drygt 90 000 ej verkställda beslut under åren 2010–2018. Efter att antalet inrapporterade ej verkställda beslut legat relativt stabilt sedan 2010 ökade antalet kraftigt några år efter IVO:s uppföljning 2013. Därefter har antalet rapporterade beslut visserligen fortsatt att öka men inte i samma omfattning. I Diagram 1 illustreras ökningen av ej verkställda beslut inom SoL och LSS under perioden 2010–2018.

Diagram 1 Antal inrapporterade ej verkställda beslut 2010–2018 fördelat på SoL och LSS



Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Från 2014 har antalet inrapporterade ej verkställda beslut ökat med 34 procent från 9 513 till 12 734 ärenden. Totalt har kommunerna rapporterat 57 978 beslut mellan 2014–2018. Av dessa var 69 procent SoL-beslut och 31 procent LSS-beslut.

Andelen LSS-beslut har dock ökat något mer i jämförelse med SoL-besluten under denna period.⁴⁸

Även om antalet rapporterade ej verkställda beslut har ökat är det inte givet att det speglar en ökning av antalet ej verkställda beslut. Det kan finnas felkällor och eftersläpningar i kommunernas rapportering som gör att vissa ej verkställda beslut inte kommer med eller att beslut felaktigt rapporteras som ej verkställda. Därför vore det önskvärt att, över tid, kunna jämföra antalet rapporterade ej verkställda beslut med antalet biståndsbeslut som kommunerna verkställer. Eftersom det inte finns några officiella statistikuppgifter om hur många gynnande biståndsbeslut som kommunerna fattar och verkställer varje år är detta inte möjligt. Däremot är det möjligt att få fram uppgifter om antal personer med en pågående insats per ett visst datum.

I förhållande till det totala antalet pågående beslut om insatser, vid en viss tidpunkt, är antalet rapporterade ej verkställda beslut relativt få. Totalt motsvarar antalet rapporterade ej verkställda beslut knappt en procent respektive drygt tre procent av samtliga pågående insatser med stöd av SoL, exklusive ekonomiskt bistånd, och LSS.⁴⁹

Antal beslutade pågående insatser

Av Socialstyrelsens officiella statistik framgår att det under 2017 fanns cirka 750 000 pågående beslut om bistånd till äldre och cirka 100 000 pågående beslut om bistånd enligt SoL till personer med funktionsnedsättning. De vanligaste insatserna till äldre var trygghetslarm, hemtjänst och särskilt boende. Sammantaget stod dessa för 75 procent av samtliga insatser till personer över 65 år eller äldre. De vanligaste insatserna till personer med funktionsnedsättning var boendestöd, följt av hemtjänst och trygghetslarm. Dessa tre insatser omfattade tillsammans nästan två tredjedelar av alla insatser enligt SoL som riktade sig till personer med funktionsnedsättning. Därutöver fanns också drygt 118 000 pågående beslut om insats enligt LSS. När det gäller LSS är insatserna kontaktperson, boende för vuxna och daglig verksamhet i majoritet. Tillsammans stod dessa insatser för drygt 70 procent av samtliga LSS insatser år 2017.

⁴⁸ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014 samt IVO:s årsredovisningar 2014–2018. Av IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014, framgår att kommunerna rapporterade totalt 34 101 ej verkställda beslut 2010–2013, vilket motsvarar drygt 8 000 rapporterade ej verkställda beslut per år.

⁴⁹ Socialstyrelsens (officiella) statistik över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning samt insatser enligt LSS.

⁵⁰ Ibid samt Socialstyrelsens (officiella) statistik över insatser i individ- och familjeomsorg, insatser till vuxna personer med missbruk och beroende, vuxna personer med boende och anhörigstöd samt statistik om ekonomiskt bistånd. På grund av eftersläpningar i statistiken finns ännu inte uppgifter för 2018 för alla områden.

Sammantaget fanns därmed omkring 970 000 pågående beslut om bistånd eller insats enligt SoL eller LSS för äldre och funktionshindrade år 2017. Till det ska även läggas insatser till barn och unga (0–20 år), där de vanligaste insatserna är familjehem och kontaktperson/familj, frivilliga insatser till vuxna med missbruk och beroende samt personer med boende och anhörigstöd vilket blir ytterligare cirka 170 000 pågående insatser per år. Därutöver beviljas drygt 400 000 personer ekonomiskt bistånd i någon form.

3.2 Fler kommuner rapporterar ej verkställda beslut

Ökningen av antalet rapporterade ej verkställda beslut är relativt jämnt fördelad mellan kommuner i absoluta tal. Kommuner som historiskt rapporterat många ej verkställda beslut fortsätter ofta rapportera många beslut och vice versa. Relativt sett har dock mindre kommuner och kommuner med få beslut ökat sin rapportering mer jämfört med kommuner med många beslut.

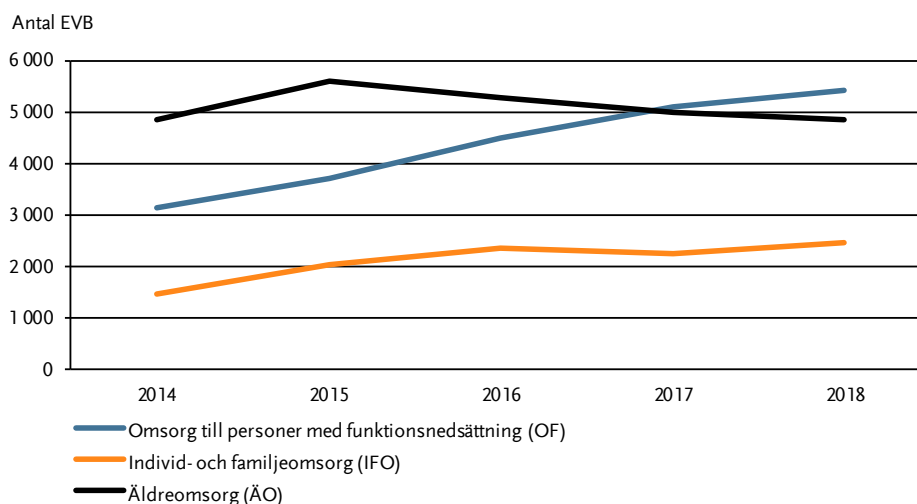
Av **Tabell 1** framgår att samtliga kommuner utom tre rapporterat ej verkställda beslut något år sedan 2014. De tre kommuner som inte rapporterat några ej verkställda beslut alls är små och har mindre än 7 500 invånare. De har också relativt få beviljade pågående insatser enligt SoL och LSS. Detsamma gäller de kommuner som endast rapporterat ej verkställda beslut de senaste två åren. I medeltal har dock antalet rapporterade beslut per kommun ökat något sedan 2014. Detsamma gäller antal rapporterade ej verkställda beslut i relation till den totala folkmängden i riket.

Tabell 1 Antal rapporterade ej verkställda beslut (EVB) och antal rapporterade kommuner samt antal EVB per kommun och per tusen invånare i riket 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Totalt
Antal rapporterade EVB	9 427	11 351	12 151	12 316	12 733	57 978
Antal rapporterade kommuner	262	266	272	274	278	287
Antal rapporterade EVB per kommun	36	43	45	46	46	202
Antal rapporterade EVB/tusen invånare i riket	0,97	1,15	1,22	1,22	1,24	

Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och SCB.

Det finns en viss skillnad i hur antalet rapporterade ej verkställda beslut har förändrats mellan olika verksamhetsområden de senaste åren. Diagram 2 visar att det framför allt är antal rapporterade ej verkställda beslut inom omsorg till personer med funktionsnedsättning samt inom individ- och familjeomsorg som ökat sedan 2014. De vanligaste insatserna är här boende för vuxna, kontaktperson och kontaktfamilj. Inom äldreomsorg har antalet rapporterade ej verkställda beslut istället minskat, vilket beror på att antal rapporterade ej verkställda beslut för den vanligaste insatsen, särskilt boende enligt SoL, har minskat.

Diagram 2 Antal rapporterade ej verkställda beslut (EVB) uppdelat på verksamhet 2014-2018

Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

3.2.1 De vanligaste insatserna har varit desamma över tid

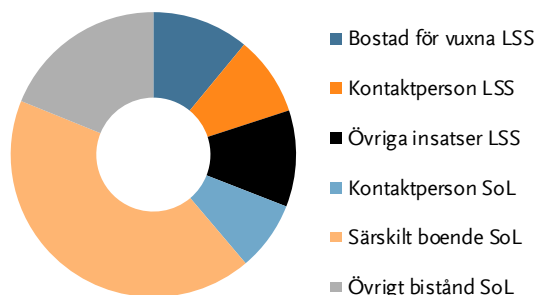
Även om utvecklingen av antalet rapporterade ej verkställda beslut skiljer sig mellan olika verksamhetsområden har fördelningen över insatser varit i stort sett oförändrad sedan rapporteringen infördes.⁵¹ Av diagram 3 framgår att de insatser som har flest rapporterade ej verkställda beslut är särskilt boende enligt SoL, bostad för vuxna enligt LSS, kontaktperson enligt LSS, kontaktperson enligt SoL samt kontaktfamilj enligt SoL. Det är samma insatser som står för majoriteten av rapporterade ej verkställda beslut som i IVO:s uppföljning från 2013.

Sammantaget står dessa insatser för 70 procent av rapporterade ej verkställda beslut.⁵²

Av Diagram 3 framgår också att insatsen särskilt boende enligt SoL är den insats där kommunerna rapporterar absolut flest ej verkställda beslut. Drygt 60 procent av alla ej verkställda beslut inom SoL utgörs av särskilt boende. Särskilt boende utgör även drygt 40 procent av alla ej verkställda beslut totalt.

⁵¹ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

⁵² Statistiken om insatser är framtagen ur IVO:s ärendehanteringssystem och avser alla inrapporterade ej verkställda beslut fram till första halvåret 2018 utifrån kommunens beslutsdatum.

Diagram 3 Totalt antal ej verkställda beslut uppdelat på de vanligaste insatserna efter 2013

Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO), sammanställning av uppgifter från ärendehanteringssystemet DHS.

Det kan vara värt att notera att de insatser som har flest rapporterade ej verkställda beslut inte alltid är samma insatser som har flest pågående beslut. För insatser med flest ej verkställda beslut, som särskilt boende enligt SoL och boende för vuxna enligt LSS, utgjorde antalet ej verkställda beslut drygt fyra procent av pågående beslut år 2017. Andelen ej verkställda beslut i förhållande till pågående beslut var dock betydligt högre för insatserna kontaktperson enligt LSS och SoL, och uppgick till 6 respektive drygt 13 procent. För insatser med flest pågående beslut som hemtjänst enligt SoL respektive trygghetslarm enligt SoL, är andelen ej verkställda beslut mindre än 0,1 procent.⁵³

3.2.2 Mer än hälften av alla beslut verkställs inom ett halvår

Utvecklingen av antalet inrapporterade beslut säger inte allt. Det är även intressant att veta hur långa väntetiderna är och om dessa förändrats över tid. Av IVO:s tidigare uppföljning framgår att väntetiderna för inrapporterade beslut varit relativt stabila över tid. Enligt uppgifter från IVO:s ärendehanteringssystem verkställs eller avslutas också mer än hälften av alla inrapporterade beslut inom ett halvår. Av Tabell 2 framgår dock att andelen som verkställs eller avslutas senare än så har ökat något de senaste åren.

⁵³ Socialstyrelsens (officiella) statistik över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning samt insatser enligt LSS.

Tabell 2 Andel beslut som verkställts eller avslutats 2014–första halvåret 2018 inom 0–6, 7–12 eller 13+ månader

	0–6	7–12	13+
2014	57 %	31 %	12 %
2015	57 %	32 %	11 %
2016	54 %	32 %	14 %
2017	51 %	34 %	15 %
2018*	48 %	36 %	15 %

* Endast första halvåret.

Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO), sammanställning av uppgifter från ärendehanteringssystemet DHS.

Trots en viss ökning i andelen beslut som verkställs senare än sex månader har medianväntetiden för samtliga inrapporterade beslut varit i stort sett oförändrad förutom det senaste året, 2018. Uppgifterna för 2018 är samtidigt inte fullt ut jämförbara med tidigare år då de endast avser första halvåret. Det finns dock en skillnad i väntetider och andel beslut som verkställs inom sex månader mellan olika verksamhetsområden och insatser, som kan förklara förskjutningen i väntetid under senare år.

Överlag tar det längre tid för kommunerna att verkställa insatser som ges enligt LSS jämfört med insatser enligt SoL. I **Tabell 3** redovisas andel rapporterade ej verkställda beslut som verkställts eller avslutats inom en viss tid. Som framgår av tabellen utgörs de flesta insatser där enskilda fått vänta mer än ett halvår på verkställighet av LSS insatser. Den insats som har absolut längst väntetider är bostad för vuxna enligt LSS. Insatsen kontaktperson tar även den längre tid att verkställa om den ges inom LSS jämfört med kontaktperson som ges som bistånd via SoL. Samma mönster återfinns i IVO:s uppföljning från 2013.

Tabell 3 Andel beslut som verkställts eller avslutats inom 0-6, 7-12 eller 13+ månader för de vanligaste insatserna

	0–6	7–12	13+	Medianväntetid
Bostad för vuxna LSS	19 %	39 %	42 %	11 månader
Kontaktperson LSS	43 %	41 %	16 %	7 månader
Övriga insatser LSS	44 %	38 %	18 %	7 månader
Kontaktperson SoL	51 %	36 %	13 %	6 månader
Särskilt boende SoL	65 %	28 %	7 %	5 månader
Övrigt bistånd SoL	58 %	31 %	11 %	6 månader

Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO), sammanställning av uppgifter från ärendehanteringssystemet DHS.

3.2.3 Längre väntetider när enskilda tackar nej

Förutom att det finns en variation i väntetider för ej verkställda beslut mellan verksamhetsområden och insatser varierar väntetiderna även beroende på varför beslut är svåra att verkställa.⁵⁴ De vanligaste orsakerna till att beslutade insatser rapporteras som svåra att verkställa är att kommunen har brist på boenden eller att den enskilde tackar nej till kommunens erbjudande. Att den enskilde tackar nej till kommunens erbjudande kan bero på att hen har ångrat sig eller att hen har särskilda önskemål om boende och därför vill invänta att ett visst boende blir ledigt. Att den enskilde tackar nej till kommunens erbjudande kan även bero på att kommunen inte gjort tillräckligt för att lämna ett erbjudande som tillgodoser den enskildes behov.⁵⁵

Tabell 4 Andel beslut som verkställts eller avslutats inom 0–6, 7–12 eller 13+ månader uppdelat på huvudsakligt skäl

Huvudsakligt skäl	0–6	7–12	13+
A--Annat skäl	54 %	32 %	14 %
B--Resursbrist, t.ex. saknar bostad	65 %	25 %	10 %
N--Den enskilde har tackat nej	45 %	38 %	17 %
P--Resursbrist, t.ex. saknar personal	49 %	37 %	14 %

Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO), sammanställning av uppgifter från ärendehanteringssystemet DHS.

Av **Tabell 4** framgår att när enskilda tackar nej till erbjuden insats tar det generellt längre tid att verkställa besluten. Mindre än hälften av besluten verkställs då inom ett halvår. När bostadsbrist uppges vara orsak till bristande verkställighet verkställs mer än 60 procent av besluten inom ett halvår.

Att enskilda tackar nej till erbjuden insats är absolut vanligast inom äldreomsorgen och för insatsen särskilt boende. Även om äldreomsorgen har de kortaste väntetiderna blir väntetiden något längre i de fall den enskilde tackat nej till kommunens erbjudande. När det gäller omsorg till personer med funktionsnedsättning och framför allt då insatser enligt LSS är det inte lika vanligt att enskilda tackar nej, men i de fall det sker blir väntetiden oftast längre. Generellt tar det också längre tid att verkställa beslut om insatser till personer med funktionsnedsättning oavsett orsak. Det kan här handla om individuella orsaker, som att den enskilde kan ha svårt att förstå innebörden av insatsen. Kommunen

⁵⁴ I rapporteringen till IVO ska kommunerna uppge varför ett beslut inte har verkställts. De orsaker som kommunerna kan rapportera är resursbrist (bostad), resursbrist (personal), den enskilde har tackat nej till erbjudande eller annat skäl. Vid orsak "annat skäl" ska kommunen uppge skälet i fritext.

⁵⁵ Möte/intervju med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30 samt IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

behöver då beskriva detta för den enskilde och motivera denne. Det kan också vara så att den enskilde behöver mer stöd och tid i valet att välja utförare.⁵⁶

3.3 Sammanfattande iakttagelser

- Sedan 2014 har fler kommuner rapporterat ej verkställda beslut, och antal rapporterade ej verkställda beslut per kommun har ökat. Detsamma gäller antal rapporterade ej verkställda beslut per 1 000 invånare.
- Väntetider och insatser har varit relativt oförändrade sedan rapporteringen infördes. Hälften av alla ej verkställda beslut verkställs eller avslutas inom ett halvår. De insatser som de flesta kommuner rapporterar som svåra att verkställa är boendeinsatser, kontaktperson och kontaktfamilj.
- Insatser inom äldreomsorgen har de kortaste rapporterade väntetiderna medan de längsta väntetiderna rapporteras för insatser inom LSS.
- Den vanligaste orsaken till rapporterade ej verkställda beslut är brist på bostad och att den enskilde tackat nej till erbjuden insats. Generellt blir väntetiderna längre i de fall där enskilda tackar nej, allt annat lika.

⁵⁶ Möte/intervju med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30 samt mejl från företrädare för IVO, 2019-06-05.

4 Kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut

Kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda biståndsbeslut syftar till förbättrad uppföljning och till att underlätta möjligheten att planera verksamheten för att därmed förkorta väntetiderna. Därutöver ska rapporteringen underlätta tillsynsmyndighetens tillsynsarbete och revisorernas granskning. I ett rättighetsperspektiv är det också viktigt att rapporteringen fångar de beslut som kommunerna har svårast att verkställa. Vid införandet diskuterades hur omfattande rapporteringsskyldigheten borde vara och regering och riksdag landade i nuvarande utformning. Följande kapitel behandlar frågan, om rapporteringsskyldighetens omfattning är väl avvägd i förhållande till syfte och administrativ börda.

4.1 Administrativa utmaningar finns kvar

Av Socialstyrelsens och IVO:s tidigare uppföljningar framgår att kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut uppfattas som administrativt omfattande. Denna bild har även bekräftats vid kommunbesöken i denna granskning.

4.1.1 Uppgifter inte alltid enkla att få fram

Inom kommunen är det ansvarig nämnd som rapporterar ej verkställda beslut till IVO, kommunens revisorer och kommunfullmäktige. Som regel är rapporteringen delegerad till tjänstemän eller handläggare vid den förvaltning som hanterar nämndens ärenden. Ofta finns en eller flera särskilda rapportörer utsedda.⁵⁷

Rapporteringen innebär att varje gynnande biståndsbeslut som inte verkställts inom tre månader och varje beslut där verkställigheten avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader ska rapporteras till IVO och kommunens revisorer. Om ett inrapporterat beslut fortfarande inte är verkställt vid nästa rapporteringstillfälle, tre månader senare, ska det rapporteras igen. Ett och samma beslut kan därmed rapporteras flera gånger. För varje beslut ska även orsakerna till dröjsmålet rapporteras. När beslutet har verkställts eller avslutats ska

⁵⁷ Intervju/möte med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

kommunen/nämnden anmäla detta. Vid varje rapporteringstillfälle ska också en avidentifierad statistiksammanställning göras till kommunfullmäktige.⁵⁸

Det är inte alltid möjligt att få fram uppgifter om ej verkställda beslut ur kommunernas verksamhetssystem på ett enkelt sätt. Exempelvis har kommunerna inte alltid system för att ta fram uppgifter om alla nya biståndsbeslut som fattats under en period eller för att följa upp att beslutade insatser har verkställts. Informationsöverföring mellan utförare och beslutande handläggare fungerar heller inte alltid och rapportören har ofta inte full insyn i enskilda ärenden. Det kan framför allt vara svårt för rapportören att få fram underlag och dokumentation om den enskilde erbjudits andra insatser, tackat nej etcetera. Särskilt svårt kan det vara att få fram underlag om äldre ärenden där ansvarig handläggare inte är kvar.⁵⁹ De administrativa svårigheterna innebär att det finns en risk att beslut inte kommer med i rapporteringen eller att beslut som är verkställda av misstag redovisas som ej verkställda.

Förutom att det kan vara svårt att följa vad som hänt i enskilda ärenden har en del kommuner inte utbyggda system för rapporteringen till nämnd och fullmäktige. Av granskningar från de kommunala revisorerna framgår att det i vissa kommuner inte är möjligt att få fram statistik om antal enskilda ej verkställda beslut då ett beslut kan rapporteras flera gånger innan det verkställs eller avslutas.⁶⁰

Rapporteringen av ej verkställda beslut tar av dessa skäl en del tid, särskilt om det är många beslut att rapportera. Av den enkät IVO skickade till samtliga kommuner i samband med sin uppföljning 2013 framgår att kommunerna i snitt lägger cirka en vecka på rapportering av ej verkställda beslut (vanligast är 2-4 dagar).⁶¹ Denna bild har även bekräftats vid de kommunbesök som genomförts i denna granskning.⁶²

⁵⁸ IVO, "Vanliga frågor som kommer in till IVO om ej verkställda beslut", hämtad 2019-05-17 samt IVO, *Effektivisering av processen med EVB och gynnande domar*, 2016.

⁵⁹ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18; möte/intervju med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30; sammanställning av kommunala revisionsrapporter i referenslistan samt IVO:s egeninitierade tillsyn 2014/15 av fyra kommuner och en stadsdel i Stockholms län. Se IVO, "Nyheter 13 oktober 2015, Dialog med kommuner i Stockholms län om ej verkställda beslut", hämtad 2019-05-17.

⁶⁰ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18; möte/intervju med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30; sammanställning av kommunala revisionsrapporter i referenslistan.

⁶¹ Svarsfrekvensen var 78,4 procent.

⁶² Intervju/möte med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30 samt underlag till IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

4.1.2 IVO:s rapporteringssystem har stor betydelse

Rapporteringen till IVO, de kommunala revisorerna och kommunfullmäktige hänger samman och utgår från samma underlag. Hur rapporteringen till IVO fungerar har därför betydelse även för övrig rapportering.

Kommunernas rapportering av ej verkställda beslut till IVO kan ske elektroniskt, via en e-tjänst, eller via pappersblankett. Majoriteten (92 procent) av kommunerna rapporterade i januari 2019 via e-tjänsten.⁶³ IVO arbetar för att öka denna andel ytterligare eftersom det minskar den administrativa hanteringen och gör det lättare att sammanställa uppgifter. I systemet för elektronisk rapportering finns också en påminnelsefunktion. Påminnelse går ut till kommunens utsedda rapportör tio dagar innan en rapporteringsperiod börjar. Därefter har kommunen en månad på sig att rapportera (två månader på sommaren). Det har hänt att kommunen bett om att få rapportera vid en senare rapporteringsperiod.⁶⁴

Även om elektronisk rapportering har många fördelar kan den också vara känsligt för tekniska fel. I tidigare uppföljningar och vid de kommunbesök som genomförts i denna granskning har framkommit att det funnits en del problem med rapporteringssystemet som påverkat rapporteringen. Bland annat har uppgifter från tidigare rapporteringar i samma ärende inte sparats, vilket ibland inneburit att uppgifter missats.⁶⁵

Under 2018 genomförde IVO en uppdatering av det elektroniska rapporteringssystemet med syfte att bland annat underlätta åiterrapporteringen av beslut. Under tiden systemet uppdaterades var det inte möjligt för kommunerna att rapportera elektroniskt till IVO. Av genomförda kommunbesök har framkommit att det fick till följd att rapporter samlades på hög och att även rapporteringen till kommunfullmäktige och kommunens revisorer påverkades.⁶⁶

Efter IVO:s uppdatering av rapporteringssystemet uppger flera rapportörer att rapporteringen till IVO nu fungerar bra. Tidigare redovisade uppgifter ligger nu kvar i systemet och är enkla att söka fram. Det innebär att man bara behöver komplettera om något nytt har hänt i ärendet. Ett problem som tagits upp är dock att utrymmet för hur mycket information som går att rapportera i vissa fall är för begränsad. Särskilt mot bakgrund av att IVO vill ha tydlig information om vilka

⁶³ Vid tiden för IVO:s uppföljning 2013 var andelen 72 procent.

⁶⁴ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18 samt intervju/möte med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

⁶⁵ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014 samt möte/intervju med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

⁶⁶ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18 samt möte/intervju med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

åtgärder kommunen vidtagit eftersom det avgör hur IVO ska gå vidare i den fortsatta handläggningen.⁶⁷

4.1.3 Kvaliteten i kommunernas rapportering granskas ibland

Kvaliteten i kommunernas rapportering av ej verkställda beslut kan variera mellan kommuner och vara beroende av vilken kultur som råder i kommunen. Att rapportera fel, brister och avvikelser är inte alltid något som premieras. Enligt Socialstyrelsens och IVO:s tidigare uppföljningar kan rapporteringsskyldigheten och risken att få betala särskild avgift också göra kommunen mer restriktiv i sin biståndsbedömning. Risken för särskild avgift kan även göra att kommunen väljer att avstå från att rapportera in ej verkställda beslut.⁶⁸ Detta kan vara svårt att fånga i rapporteringen som sådan men kan däremot ingå i IVO:s övriga tillsyn. Om någon kommun/förvaltning inte rapporterar några ej verkställda beslut så kan det vara en signal för IVO att kontrollera.

Inom ramen för sin riskbaserade och egeninitierade tillsyn har IVO genomfört tillsyn av kommunernas myndighetsutövning inom SoL och LSS.⁶⁹ IVO har även, i några fall, granskat hur vissa kommuner arbetar med att verkställa biståndsbeslut, om kommunerna har ändamålsenliga rutiner för rapportering av ej verkställda beslut samt om kommunerna följer skyldigheten att rapportera ej verkställda beslut till IVO.

2015 granskade IVO hur fem utvalda kommuner arbetar med att verkställa biståndsbeslut enligt SoL och LSS. De fem kommunerna valdes utifrån att de rapporterat ett relativt stort antal ej verkställda beslut avseende bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS. I vissa fall valdes kommunerna utifrån att situationen inte hade förändrats trots att de i flera fall fått betala särskild avgift.⁷⁰ Tillsynen visade på en positiv utveckling i de granskade kommunerna. Samtliga kommuner hade vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som bidrog till svårigheten att verkställa beslut. Tillsynen visade också på framgångsfaktorer i arbetet med att verkställa beslut såsom kartläggning av befintliga och kommande behov, samverkan mellan aktörer etcetera.

Under 2014–2015 genomförde IVO en tillsyn av hur fyra kommuner och en stadsdel i Stockholms län arbetade med att verkställa gynnande biståndsbeslut

⁶⁷ Intervju/möte med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

⁶⁸ Socialstyrelsen, *Ris och ros – En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen*, 2009 samt IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

⁶⁹ IVO, *Effektivisering av processen med EVB och gynnande domar*, 2016; IVO, *Med makt följer ansvar – Socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst*, 2016 samt IVO, *Vad gör min LSS-handläggare?*, 2016.

⁷⁰ IVO, *På väg att snabbare verkställa beslut – Tillsyn av fem kommuners arbete med att verkställa beslut*, 2015.

samt om de följde skyldigheten att rapportera ej verkställda beslut till IVO. De fem kommunerna/stadsdelarna valdes ut för att de rapporterat få eller inga ej verkställda beslut mellan den 1 juni 2013 och 30 september 2014.

Resultatet visade att det varierade mellan de olika kommunerna hur snabbt de verkställde besluten. De mindre kommunerna verkställde besluten snabbare vilket de ansåg berodde på bra kommunikation med utförarna. Tillsynen visade även att ingen av kommunerna hade system för att enkelt ta fram alla nya beslut utan en manuell bearbetning av materialet. Det framkom också att en del kommuner inte hade egna system för att följa upp att beslutade insatser hade verkställts. Kommunerna saknade även i vissa fall rutiner för rapportering av ej verkställda beslut.⁷¹ Av den enkät IVO skickade till samtliga kommuner i samband med sin uppföljning 2013 framgår att knappt hälften av de kommuner som svarat hade tagit fram skriftliga rutiner för rapportering av ej verkställda beslut. Kommuner som hade skriftliga rutiner hade sammantaget rapporterat fler ej verkställda beslut.⁷²

I kommuner som rapporterat många ej verkställda beslut och/eller betalat många särskilda avgifter förekommer att de kommunala revisorerna i vissa fall granskat kommunernas rutiner för rapportering och orsaken till bristande verkställighet av gynnande beslut. De kommunala revisorernas granskningar visar att merparten av de granskade kommunerna har ändamålsenliga rutiner för rapporteringen av ej verkställda beslut och att kommunerna i de flesta fall rapporterar i enlighet med gällande lagar. Trots det kan kommunerna ha svårt med verkställighet och planering till följd av externa faktorer såsom svårighet att rekrytera kontaktpersoner eller bristande planering och samverkan inom kommunen.⁷³

4.2 Förändringar i tillsynen av ej verkställda beslut

Genom åren har flera olika myndigheter haft tillsynsansvar över hanteringen av ej verkställda beslut. Fram till den 1 januari 2010 låg ansvaret på länsstyrelserna, vilket innebar att det utvecklades regionala skillnader och olika sätt att bedöma inrapporterade beslut och när ansökan om särskild avgift skulle göras. Från 2010 tog Socialstyrelsen över tillsynen och den fördelades då ut på myndighetens sex regionala tillsynsavdelningar. Ingen region fick ett övergripande ansvar för tillsynen varför något helhetsgrepp över hur man borde arbeta med ärendeslaget aldrig togs.⁷⁴

⁷¹ Ibid samt egeninitierad tillsyn 2014–2015 av fyra kommuner och en stadsdel i Stockholms län. Se IVO, "Nyheter 13 oktober 2015. Dialog med kommuner i Stockholms län om ej verkställda beslut", hämtad 2019-05-17.

⁷² IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

⁷³ Sammanställning av kommunala revisionsrapporter i referenslistan.

⁷⁴ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18.

När IVO bildades 2013 tog man över tillsynen av ej verkställda beslut och de olika arbetssätt som hade utvecklats. IVO inledde därför ett arbete med att förenkla tillsynen och göra den mer enhetlig. Bland annat tillsattes en intern utredning med uppdrag att se över IVO:s hantering av ej verkställda beslut. I utredningen som blev klar 2015 föreslogs att IVO:s tillsyn över ej verkställda beslut skulle centraliseras till en tillsynsavdelning och inte längre finnas vid IVO:s samtliga sex regionala tillsynsavdelningar. Skälet till att man landade i en centraliserad lösning var framför allt för att öka rättssäkerheten genom ett mer enhetligt arbetssätt.⁷⁵

IVO:s handläggning av ej verkställda beslut centraliserades från den 1 januari 2017. Från den 1 juni 2017 hade alla ärenden förts över till den regionala tillsynsavdelning, avdelning sydöst, som nu har ansvar för tillsynen, och hanteras från och med detta datum på samma ställe. I samband med centraliseringen införde IVO också ett nytt arbetssätt för hanteringen av ej verkställda beslut.⁷⁶

4.2.1 IVO:s förenkling av arbetet med ej verkställda beslut

Handläggningen av ej verkställda beslut genererar en stor mängd ärenden och är enligt IVO mycket resurskrävande. Varje inrapporterat ej verkställt beslut blir ett eget ärende och följs upp tills kommunen anmäler beslutet som verkställt eller avslutat. Innan ärendeslaget centraliserades uppgick kostnaden för hanteringen av ej verkställda beslut, enligt IVO:s årsredovisning, till omkring 18 miljoner kronor per år i löpande priser. I samband med att ärendeslaget centraliserades sjönk kostnaden med nästan 5 miljoner kronor. För år 2018, det vill säga ett år efter centraliseringen, har IVO redovisat en kostnad på drygt 16 miljoner kronor för ärendeslaget. Som jämförelse kan nämnas att IVO:s totala anslag för 2018 uppgick till knappt 700 miljoner kronor.⁷⁷

Eftersom hanteringen av ej verkställda beslut är administrativt krävande har IVO fortsatt sitt arbete med att förenkla denna på olika sätt. I sin uppföljning från 2013 föreslog IVO att rapporteringsskyldigheten till IVO skulle tas bort.⁷⁸ Enligt IVO skulle de resurser som frigjordes kunna användas för riskbaserad tillsyn inom ärendeslaget. Det förutsatte dock att kommunernas planering och myndighetsutövning bedöms som tillräckligt stora riskområden. I annat fall skulle

⁷⁵ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ IVO, *Årsredovisning 2018*, 2019.

⁷⁸ I skrivelse till regeringen 2018-12-05 har IVO återkommit i frågan och föreslår inte längre att rapporteringsskyldigheten bör tas bort eftersom uppgifterna kan användas i IVO:s riskbaserade tillsyn. Se IVO, *Skrivelse angående IVO:s tidigare förslag gällande ej verkställda beslut*, 2018.

frigjorda resurser i första hand komma att användas till annan riskbaserad tillsyn.⁷⁹

I sin uppföljning redogjorde IVO också för ytterligare ett antal åtgärder i syfte att effektivisera arbetet med ej verkställda beslut.⁸⁰ Bland annat föreslog IVO att nuvarande rapportering av ej verkställda beslut i form av individuallapporter skulle ersättas med en rapportering på nämndnivå (nämndrapport). Syftet med förslaget var framför allt att minska mängden ärenden för IVO att hantera.

Nämndrapportering innebär egentligen inte någon skillnad för hur kommunerna ska rapportera in ej verkställda beslut till IVO. Skillnaden ligger i hur ärenden kring ej verkställda beslut skapas i IVO:s system. Istället för att varje inrapporterat ej verkställt beslut blir ett ärende för IVO att hantera sammanställer systemet inrapporterade individuppgifter till ett ärende per nämnd. Uppgifterna sammanställs per insats eller bistånd men går även att söka fram på annat sätt, till exempel väntetid. Kommunens rapportör kan också skapa och ta ut avidentifierade rapporter ur systemet. Det kan därmed underlätta kommunens egen rapportering till fullmäktige, nämnder och revisorer.⁸¹

För att kunna gå vidare med nämndrapporteringen genomförde IVO en förstudie 2017. Fokus i förstudien var i huvudsak på den tekniska lösning som krävdes för att få nämndrapporteringen att fungera. Den lösning som förstudien skissade på gick dock inte att implementera eftersom IVO:s IT-system (DHS) var för ålderdomligt. För att kunna gå vidare med nämndrapportering krävs därför ett nytt system.⁸² IVO:s ambition är dock att nämndrapportering ska införas på sikt.⁸³

4.2.2 Ett nytt sätt att arbeta med ej verkställda gynnande domar

Kommunerna är enligt lag skyldiga att kvartalsvis rapportera in ej verkställda beslut till IVO, däremot finns inte motsvarande rapporteringsskyldighet när det gäller ej verkställda gynnande domar. Samtidigt ingår det i IVO:s uppdrag att ansöka om särskild avgift när kommuner inte verkställer gynnande domar enligt SoL och LSS.

IVO har tidigare kontinuerligt fått alla domar från Domstolsverket rörande SoL och LSS där enskilda överklagat kommunens beslut. Antalet överklagade domar uppgick till flera tusen varje år. Eftersom det inte alltid framgick om det handlade om en gynnande dom behövde IVO gå igenom och granska samtliga domar.

⁷⁹ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014; IVO, *Effektivisering av processen med EVB och gynnande domar*, 2016 samt IVO, *Budgetunderlag 2019–2021 Inspektionen för vård och omsorg*, 2018.

⁸⁰ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014. IVO föreslog även att kvartalsrapporten till IVO borde tas bort (genomfört) samt att ett nätverk borde införas för samordning och utveckling av arbetet.

⁸¹ IVO, *Effektivisering av processen med EVB och gynnande domar*, 2016 samt intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18.

⁸² Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18.

⁸³ Mejl från företrädare för IVO, 2019-04-24.

Därefter valdes ett stickprov ut i form av var tionde gynnande dom där IVO kontrollerade om kommunen verkställt domen. Arbetet med att gå igenom och granska domar gjordes vid IVO:s samtliga sex tillsynsavdelningar. Efter centraliseringen fungerade det inte att arbeta på detta sätt längre. Arbets sättet var alltför tidskrävande. Överenskommelsen med Domstolsverket om att skicka samtliga domar avslutades därför av IVO.

För att hantera frågan om gynnande domar genomförde IVO en pilottillsyn 2018 där ett nytt arbetssätt testades. Baserat på information från tidigare stickprov över var gynnande domar samt ansökta avgifter kontaktade IVO 31 kommuner och nämnder som fått domar emot sig och efterfrågade om de hade ytterligare ej verkställda gynnande domar att redovisa. Tillsynen resulterade i att IVO fick kännedom om ytterligare tre ej verkställda domar. För samtliga tre domar har IVO öppnat ärenden om tillsyn av ej verkställd dom och överväger nu om man ska ansöka om särskild avgift.⁸⁴

Utifrån resultatet av pilottillsynen överväger IVO hur man ska arbeta vidare med ej verkställda domar. Pilottillsynen visade att det inte är svårt att få uppgifter om gynnande domar från kommunerna däremot kan det vara svårt att få information om domen blivit verkställd eller inte. Kommunerna har helt enkelt inte dessa uppgifter i sina system.⁸⁵

IVO:s bedömning från pilottillsynen och tidigare stickprov är att det är få gynnande domar som inte verkställs inom skälig tid.⁸⁶ Vid kommunbesöken i denna granskning har också framkommit att det är ovanligt med ej verkställda gynnande domar. Överklaganden förekommer visserligen, men dessa följer kommunerna ofta noga för att ha beredskap för om domen behöver överklagas till kammarrätten.

4.3 Nyttan med rapporteringen

Ett syfte med kommunernas rapportering av ej verkställda beslut är att den ska bidra till ökad kunskap, uppföljning och underlag för planering. Rapporteringen ska också underlätta tillsyn och ge tillsynsmyndigheten en överblick över situationen och nämndernas arbete när det gäller ej verkställda beslut.

4.3.1 Kontaktade förvaltningars syn på rapporteringen

Av kommunbesöken i denna granskning framgår att det finns olika syn på om rapporteringen fyller en funktion eller ej och i så fall på vilket sätt. Tjänstemän vid

⁸⁴ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18 samt IVO, *Årsredovisning 2018*, 2019.

⁸⁵ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18 samt mejl från företrädare för IVO, 2019-04-24.

⁸⁶ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014 samt mejl från företrädare för IVO, 2019-04-24.

vissa förvaltningar har framfört att rapporteringsskyldigheten bygger på ett förlegat system som bara handlar om kontroll. Systemet och tidsgränserna kring rapportering upplevs som stelbenta och fyrkantiga, där signalen är att alla insatser ska verkställas inom tre månader och att bristande verkställighet alltid är kommunens fel. Andra menar att rapporteringen bidragit till förbättrade rutiner och överblick samt till att synliggöra vad som kan vara knepigt vid verkställighet av biståndsbeslut.⁸⁷

Vid kommunbesöken har också lyfts fram att rapporteringen skulle kunna användas mer för planering och strategiskt arbete. Av dokumentstudier i granskningen framgår samtidigt att vissa kommuner använder uppgifter från rapporteringen över ej verkställda beslut som ett av flera underlag vid framtagande av boendeplaner och bostadsförsörjningsplaner.⁸⁸

De flesta förvaltningar anger att man oavsett rapporteringskravet skulle arbeta med att följa upp verkställigheten för olika insatser. Förvaltningar som har många ej verkställda beslut uppger att rapporteringen fått till följd att man nu har en bättre överblick över dessa jämfört med tidigare. Förvaltningar med färre ej verkställda beslut anger att de haft god överblick över dessa även utan rapporteringskravet. Men även här finns det de som anger att rapporteringen bidragit till att utveckla rutiner. Överlag verkar rapporteringen ha införlivats som en del av den administration och uppföljning som man ändå gör inom de flesta verksamhetsområden. Samtidigt påpekas att socialtjänsten genomgående har en sammanlagd stor administrativ börda att hantera idag.⁸⁹

4.3.2 IVO:s användning av rapporteringen för ökad överblick

Fram till centraliseringen av ärendeslaget ej verkställda beslut använde IVO uppgifter från kommunernas rapportering i begränsad omfattning i sin riskbaserade tillsyn och kunskapsåterföring. Användningen och återkopplingen såväl internt som externt av uppgifter från kommunernas rapportering är dock något IVO vill utveckla.⁹⁰

Enligt IVO utgör uppgifter från kommunernas rapportering av ej verkställda beslut ett bra underlag för riskbaserade tillsyn. Efter centraliseringen av ärendeslaget har IVO därför infört ett nytt arbetssätt där den tillsynsavdelning som ansvarar för handläggningen av ej verkställda beslut tar fram en nationell analys som underlag för IVO:s riskbaserade tillsyn. Därutöver sammanställer ansvarig

⁸⁷ Intervju/möte med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

⁸⁸ Ibid samt dokumentstudier boendeplaner.

⁸⁹ Intervju/möte med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

⁹⁰ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18.

tillsynsavdelning iakttagelser och uppgifter från rapporteringen till övriga regionala tillsynsavdelningar. Tanken med det är att samtliga tillsynsavdelningar vid IVO ska få del av uppgifter och iakttagelser från rapporteringen av ej verkställda beslut för att exempelvis kunna använda dem som underlag för sin egeninitierade tillsyn.⁹¹ Som en följd av det nya arbetssättet föreslår IVO inte längre att rapporteringsskyldigheten till IVO bör tas bort.⁹²

IVO har även sedan tidigare inkluderat uppgifter från kommunernas rapportering av ej verkställda beslut vid de möten man har med ansvariga nämnder efter en myndighetstillsyn. Syftet med det har varit att kunna ge en samlad bild av läget i kommunen. IVO:s bedömning är att detta fungerar mycket bra och är uppskattat av nämnderna eftersom de inte alltid har möjlighet att själva ta fram denna information. Informationen från rapporteringen av ej verkställda beslut går heller inte alltid vidare till fullmäktige trots att det är ett krav i lagstiftningen.⁹³

Det finns mycket information att ta ut från rapporteringen av ej verkställda beslut. För att få en bild av hur ärenden över ej verkställda beslut fördelar sig nationellt har IVO börjat sammanställa och publicera analyser av statistiken bakom rapporteringen. Den första publiceringen gjordes 2018 och avsåg uppgifter från 2017. IVO har även sammanställt och analyserat uppgifter och iakttagelser för 2018. Det IVO bland annat velat undersöka i analyserna har varit om det är de kommuner som rapporterar flest ej verkställda beslut som också betalar mest i särskild avgift. För att belysa att långa väntetider inte enbart handlar om bristande verkställighet har IVO även relaterat uppgifter om ej verkställda beslut till sin övriga tillsyn. Det är först efter centraliseringen som IVO börjat publicera iakttagelser och analyser över statistiken kring ej verkställda beslut på detta sätt. Ambitionen är att återkommande sammanställa och publicera analyser när det gäller ej verkställda beslut.⁹⁴

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Granskningen bekräftar tidigare uppföljningar av Socialstyrelsen och IVO. Rapporteringen av ej verkställda beslut har bidragit till ökad medvetenhet men ställer krav på kommunernas verksamhetssystem och rutiner. Det kan vara svårt att få fram de uppgifter rapporteringen kräver från kommunernas verksamhetssystem. Fördröjningar i rapporteringen kan också göra att den övergripande statistiken inte alltid blir fullständig eller till och med missvisande.

⁹¹ Ibid samt mejl från företrädare för IVO, 2019-06-05.

⁹² IVO, *Skrivelse angående IVO:s tidigare förslag gällande ej verkställda beslut*, 2018.

⁹³ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18.

⁹⁴ Ibid. Se även IVO, "Nyhet 7 maj 2018. Beslut som inte verkställs kan bli en dyr historia för kommunerna", hämtad 2019-05-17 samt IVO, "Nyhet 17 maj 2019. Lång väntan på socialtjänstinsatser får konsekvenser för både individ och kommun", hämtad 2019-06-05.

- Kommuner som rapporterar många ej verkställda beslut har i större utsträckning utvecklat rutiner för rapporteringen, men verkställighet kan vara svårt även när rutiner för rapportering finns.
- Rapporteringen till IVO och IVO:s rapporteringssystem har stor betydelse för kommunernas rapportering till såväl IVO som kommunfullmäktige och de kommunala revisorerna.
- Kvaliteten i rapporteringen kan granskas på olika sätt. Både IVO och kommunernas revisorer kan och har, i vissa fall, granskat kommunernas rutiner för rapportering, men även rapporteringen som sådan.
- Tillsynen över och hanteringen av ej verkställda beslut har förändrats över tid. IVO har sedan myndigheten tog över tillsynsansvaret arbetat med att förenkla hanteringen av ej verkställda beslut och göra handläggningen mer enhetlig och rättssäker. Ytterligare förenklingar är planerade av IVO men kräver bland annat ett nytt IT-system.
- Det finns olika syn på nyttan med rapporteringen. Uppgifter från rapporteringen används dock i allt större utsträckning av både kommuner och IVO. Vissa kommuner har börjat använda rapporteringen i sina planeringsdokument. IVO använder rapporteringen i sin kunskapsåterföring och har utvecklat hur rapporteringen kan användas i myndighetens riskbaserade tillsyn.

5 Ansökan och domar om särskild avgift

Den särskilda avgiften i SoL och LSS är obligatorisk men samtidigt avsedd som en yttersta åtgärd som bara ska behöva tillgripas i ett mindre antal fall. Avgiften ska sättas så högt att den motverkar kommunalt lagtrots. Samtidigt ska det finnas en möjlighet att sätta avgiften lägre än normalt eller att efterge den helt när det finns särskilda skäl. När kommunerna ska betala avgift och till vilka belopp är därför en bedömningsfråga. Beslut om avgift fattas av domstol efter ansökan av IVO. I detta kapitel behandlas frågan, om IVO:s hantering av den särskilda avgiften bidragit till en god praxis och om den särskilda avgiften är väl avvägd i förhållande till syftet med densamma.

5.1 IVO:s handläggning av ej verkställda beslut och särskild avgift

IVO:s handläggning av ej verkställda beslut och särskild avgift är inriktad mot om myndigheten ska ansöka om avgift eller inte. IVO:s tolkning av lagstiftningen är att ansökan om särskild avgift alltid ska göras om en kommun inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt SoL eller insats enligt LSS.⁹⁵

5.1.1 En bedömning görs av alla ej verkställda beslut

IVO följer upp alla ej verkställda beslut som kommunerna rapporterar till IVO tills besluten anmäls som verkställda eller avslutade. För varje inrapporterat beslut tar IVO ställning till den fortsatta handläggningen utifrån den enskildes behov, tiden för och orsaken till dröjsmålet samt vilken insats som beslutet avser. IVO har tagit fram en särskild rutin för denna bedömning (rutin för skälig tid). I de fall IVO bedömer att dröjsmålet i sig inte är oskäligt, eller att omständigheterna i övrigt är sådana att det saknas förutsättningar att ansöka om särskild avgift, avslutas ärendet utan vidare åtgärd om det är verkställt eller avslutat av kommunen.⁹⁶

En majoritet av alla inrapporterade ej verkställda beslut avslutas utan åtgärd. Enligt IVO:s uppföljning från 2013 avslutades cirka 84 procent av de inrapporterade besluten utan åtgärd, efter IVO:s bedömning. Andelen ser inte ut att ha förändrats över tid. År 2018 avslutade IVO 10 472 ärenden och begärde drygt 2 100 yttranden från kommunerna, vilket ger att 80 procent av ärendena avslutats, efter IVO:s bedömning, utan åtgärd.⁹⁷

⁹⁵ IVO, *Effektivisering av processen med EVB och gynnande domar*, 2016.

⁹⁶ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18.

⁹⁷ Beräkning utifrån IVO:s statistik över ej verkställda beslut samt uppgifter i mejl från företrädare för IVO, 2019-04-24.

Även när inrapporterade ej verkställda beslut avslutas utan åtgärd kan IVO behöva bedöma och bevaka dessa under relativt lång tid. Enligt uppgift från IVO kan det ta mellan två till sex rapporteringar av kommunen i ett ärende innan det kan avslutas utan åtgärd.⁹⁸

Beslut som avslutas utan åtgärd

Beslut som avslutas utan åtgärd kan vara beslut som bedöms vara för gamla. Ansökan om särskild avgift måste nämligen delges kommunen inom två år från tidpunkten för det gynnande beslutet för att avgift ska kunna dömas ut. I sin bedömning av om beslut är för gamla väger IVO in att det ska vara möjligt att hinna få in ett yttrande från kommunen, vilket i regel tar cirka sex veckor. Därefter måste IVO göra sin bedömning av beslutet och upprätta en ansökan om särskild avgift. Domstolen måste sedan hinna delge kommunen ansökan. IVO bedömer att hela denna process tar minst sex månader. Om ett rapporterat beslut bedöms vara för gammalt avaktar IVO verkställighet eller avslut från kommunen innan ärendet avslutas utan åtgärd.⁹⁹

Andra exempel på beslut som avslutas utan åtgärd kan vara beslut om äldreboende där verkställighet skett kort tid efter tre månader, men där kommunen ändå hunnit rapportera beslutet som ej verkställt. Ytterligare ett exempel kan vara att den enskilde har flyttat från kommunen.¹⁰⁰

5.1.2 Inför ansökan om avgift begär IVO fler uppgifter från kommunen

Inrapporterade beslut bevakas av IVO enligt en särskild rutin (rutin för bevakning) till dess beslutet verkställs eller avslutas. Återrapportering från kommunen i samma beslut läggs in i ärendet. I de fall IVO överväger att ansöka om särskild avgift meddelar IVO kommunen detta och begär samtidigt in ytterligare handlingar och yttrande från kommunen. Syftet med IVO:s begäran om yttrande och handlingar är att få underlag för att bedöma kommunens handläggning och om den enskilde fått vänta oskäligt länge på sin insats.

IVO:s begäran om yttrande och handlingar följer en viss mall och utgår från vissa frågor. Bland annat efterfrågar IVO en utförlig redogörelse för skälen till dröjsmålet, om kommunen erbjudit andra insatser under väntetiden, hur kommunen planerar för att den aktuella insatsen ska kunna verkställas inom skälig tid samt kommunens beräknade kostnader för den beviljade insatsen.¹⁰¹

De kommuner/förvaltningar som Riksrevisionen varit i kontakt med i denna granskning uppger att det tar mycket tid och resurser att skriva yttrande till IVO. IVO:s begäran om yttranden och handlingar anges vara mer tidskrävande att

⁹⁸ Mejl från företrädare för IVO, 2019-06-05

⁹⁹ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid samt mejl från företrädare för IVO, 2018-06-26.

hantera än rapporteringen av ej verkställda beslut. Detta är även något som framkommit i tidigare uppföljningar.¹⁰² Anledningen är att IVO:s begäran om yttrande ofta avser flera ärenden samtidigt. Då dokumentation om beslut som inte är verkställda inte är lika utförlig jämfört med beslut som är det, kräver ett yttrande till IVO en del arbete och efterforskning där många personer blir inblandade. Ett yttrande till IVO ska dessutom i de flesta fall föredras för en särskild delegation/utskott innan det expedieras till nämnden. Eftersom IVO ofta vill ha svar relativt snabbt är det vanligt att förvaltningen får begära anstånd med att lämna yttrande. Enligt kontaktade förvaltningar är det dock aldrig problem att få mer tid från IVO om man begär det.¹⁰³

5.1.3 Lång process innan ansökan om avgift

IVO begär in yttrande och uppgifter från kommunen i betydligt fler ärenden än vad myndigheten ansöker om särskild avgift för. Eftersom alla begäranden om yttrande från IVO inte leder till ansökan om avgift uppger kommunerna att det är svårt att veta på förhand hur det kommer att gå. Det tar ofta ganska lång tid innan IVO meddelar om man avser att ansöka om särskild avgift efter det att man begärt in yttrande från kommunen. Kommuner som tidigare betalat många avgifter har dock en beredskap för att det kan bli frågan om avgift, särskilt om IVO kommit med begäran om yttrande i flera ärenden.¹⁰⁴

År 2015 ansökte IVO om särskild avgift i 32,5 procent av de ärenden där man begärt yttrande från kommunen.¹⁰⁵ Motsvarande andel för år 2018 var 22,4 procent. Totalt var antalet begärda yttranden dock högre 2018 jämfört med 2015 som en följd av det ökade antalet inrapporterade ej verkställda beslut.¹⁰⁶

IVO:s bedömning vid ansökan om särskild avgift

Utifrån kommunens inrapporterade uppgifter, yttrande och övriga handlingar bedömer IVO om den enskilde fått vänta oskäligt länge på att få sin beslutade insats verkställd. Bedömningen utgår från den enskildes behov, vilken typ av insats som avses, hur lång väntetiden har varit och skälen för varför verkställighet inte skett. Om IVO bedömer att väntetiden för insatsen är oskälig ansöker IVO om särskild avgift hos förvaltningsrätten.¹⁰⁷

¹⁰² Socialstyrelsen, *Ris och ros – En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen*, 2009.

¹⁰³ Intervju/möte med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ IVO, *Effektivisering av processen med EVB och gynnande domar*, 2016.

¹⁰⁶ Mejl från företrädare för IVO, 2019-04-24. Ytterligare skäl till ökningen är att processen för ej verkställda beslut effektiviserats och att fler administratörer arbetar med ärendeslaget vilket syns i ökningen av antalet begärda yttranden.

¹⁰⁷ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18 samt IVO, "Vanliga frågor som kommer in till IVO om ej verkställda beslut", hämtad 2019-05-17.

För att få stöd i sin bedömning av när ansökan om särskild avgift bör göras har IVO upprättat en förteckning över inkomna domar. Syftet med förteckningen är att kunna söka på insats eller bistånd och hur domstolarna resonerat för att hitta bra exempel att använda vid ansökningar om särskild avgift. Skäl för att inte ansöka om särskild avgift kan vara att kommunen visat att man aktivt arbetar med ärendet och/eller att kommunen har vidtagit andra åtgärder. Om IVO i sin bedömning landar i att inte upprätta en ansökan om särskild avgift ges en motivering för detta som även skickas till kommunen. Är beslutet verkställt så avslutas ärendet med ett beslut som kommunen får del av. För beslut som inte är verkställda ska kommunen fortsätta att rapportera och IVO kan då senare återkomma i ärendet och göra en ny bedömning angående ansökan om särskild avgift.¹⁰⁸

Vid kommunbesöken i denna granskning har ett antal förvaltningar uppgett att IVO inte tar hänsyn till det arbete kommunen gjort för att verkställa beslutet när IVO tar ställning till om man ska ansöka om avgift. Utifrån kommunens perspektiv uppfattas IVO:s utgångspunkt vara att bristande verkställighet alltid är kommunens fel även i fall där orsaken legat utanför kommunens kontroll. Vissa förvaltningar har även hänvisat till domar om särskild avgift som de uppfattat som orättvisa.¹⁰⁹

5.2 Mönster i ansökan om särskild avgift

Under åren 2014–2018 lämnade IVO 1 742 ansökningar om särskild avgift till förvaltningsdomstolarna, vilket motsvarar 3 procent av det totala antalet inrapporterade ej verkställda beslut. Detta kan jämföras med antal ansökningar om särskild avgift 2010–2013 som uppgick till 3,5 procent av inrapporterade ej verkställda beslut enligt IVO:s uppföljning.¹¹⁰

Antal ärenden som varit föremål för särskild avgift har inte ökat i motsvarande grad som antal inrapporterade ej verkställda beslut sedan 2014. Det beror framför allt på att IVO ansökte om betydligt färre särskilda avgifter 2017 jämfört med tidigare år som en följd av att handläggningen av ej verkställda beslut centraliserades och ett nytt arbetssätt infördes. Under 2018 har IVO dock ansökt om betydligt fler särskilda avgifter mot tidigare.

IVO:s och de tidigare tillsynsmyndigheternas ansökan om särskild avgift uppvisar ett likartat mönster över tid. Trots att merparten av de inrapporterade ej

¹⁰⁸ Intervju/möte med företrädare för IVO, 2018-05-17 och 2018-05-18.

¹⁰⁹ IVO:s årsredovisningar 2014–2018. IVO ansökte om 389 avgifter 2014 och 473 avgifter 2018 vilket ger en ökning med cirka 22 procent.

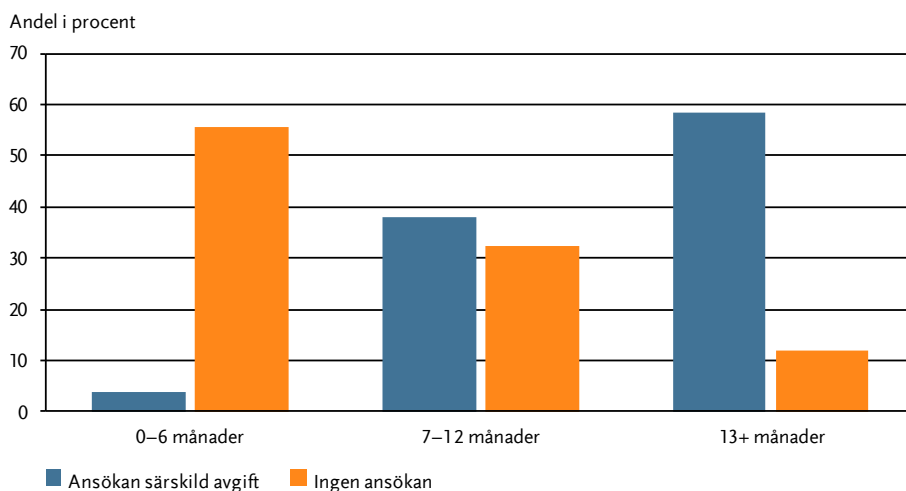
¹¹⁰ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014. Tillsynsmyndigheten gjorde sammanlagt 1 186 ansökningar om särskild avgift 2010–2013.

verkställda besluten avser bistånd enligt SoL är det fler ansökningar om särskild avgift som avser insatser enligt LSS. Av inrapporterade ej verkställda beslut 2014-2018 avsåg 69 procent bistånd enligt SoL medan andelen ansökta avgifter avseende bistånd enligt SoL uppgick till 43 procent.¹¹¹ De vanligaste insatserna där myndigheterna ansökt om särskild avgift är kontaktperson, kontaktfamilj och boendeinsatser. Det är också dessa insatser som kommunerna oftast rapporterar som svåra att verkställa.¹¹²

5.2.1 Ansökan om avgift vanligast vid väntetider över ett halvår

Av uppgifter från IVO:s ärendehanteringssystem framgår att ansökan om särskild avgift oftast görs för inrapporterade beslut med väntetider på mer än sex månader. Andelen ansökningar för beslut med väntetider under sex månader är få. Medianväntetiden för de beslut där IVO ansökt om särskild avgift uppgår till 14 månader vilket kan jämföras med mediantiden sex månader för de beslut där IVO inte ansökt om någon avgift.¹¹³ I Diagram 4 illustreras hur andelen ansökta avgifter respektive ej ansökta avgifter skiljer sig åt mellan inrapporterade beslut med olika väntetider.

Diagram 4 Andel ansökta avgifter respektive ej ansökta avgifter från 2013 och framåt för beslut verkställda eller avslutade inom 0–6, 7–12 eller 13+ månader



Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO), sammanställning av uppgifter från ärendehanteringssystemet DHS.

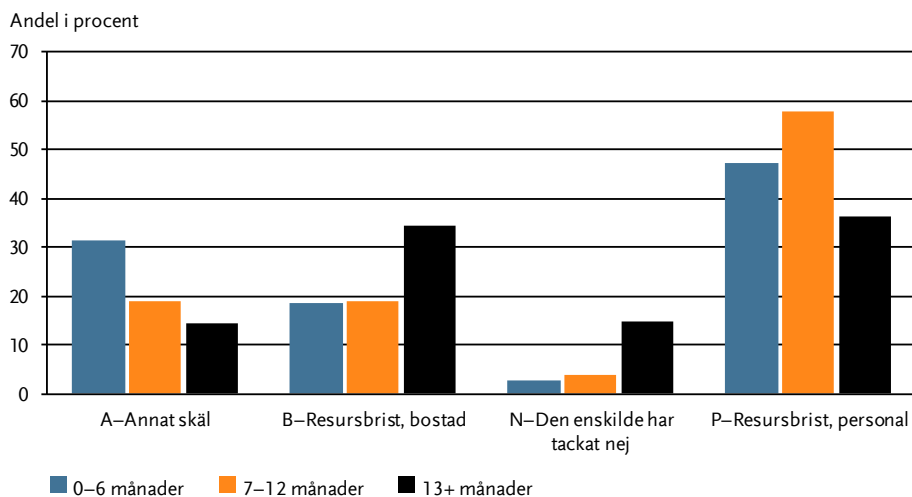
¹¹¹ IVO:s årsredovisningar 2014–2018.

¹¹² Egen bearbetning och sammanställning av uppgifter från IVO:s ärendehanteringssystem DHS.

¹¹³ Ibid.

Den vanligaste orsaken till bristande verkställighet för de beslut där IVO ansökt om särskild avgift är resursbrist, personal. Som illustreras i Diagram 5 är det få, eller en låg andel, ansökta avgifter i de fall den enskilde tackat nej till erbjuden insats. Det gäller oavsett längden på väntetiderna.

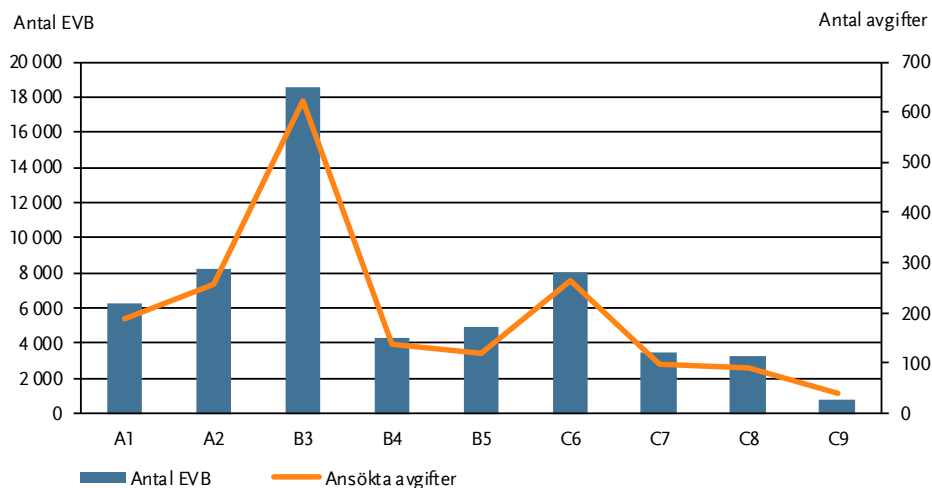
Diagram 5 Andel ansökta avgifter 2013 och framåt utifrån huvudsakligt skäl och väntetid



Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO), sammanställning av uppgifter från ärendehanteringssystemet DHS.

5.2.2 Många ej verkställda beslut ger fler ansökta avgifter

När det gäller fördelningen av ansökta avgifter mellan kommuner så finns en viss samvariation mellan antal rapporterade ej verkställda beslut och antal ansökta avgifter, vilket illustreras i Diagram 6. Kommuner som rapporterat många ej verkställda beslut får i de flesta fall fler ansökningar om särskild avgift riktade mot sig. Relativt sett ansöker IVO dock om något fler avgifter för de allra minsta kommunerna.

Diagram 6 Antal rapporterade ej verkställda beslut och antal ansökta särskilda avgifter 2014–2018 per kommungrupp enligt SKL:s kommungruppsindelning*

*A1=Storstäder, A2=Pendlingskommun nära storstad, B3=Större stad, B4=Pendlingskommun nära större stad, B5=Lågpendlingskommun nära större stad, C6=Mindre stad/tätort, C7=Pendlingskommun nära mindre stad/tätort, C8=Landsbygdskommun, C9=Landsbygdskommun med besöksnäring.

Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

5.2.3 Yrkande om avgift avser ofta verkställda eller avslutade beslut

Av den genomgång av drygt 800 domar från fyra förvaltningsrätter som gjorts i granskningen framgår att IVO:s yrkanden om särskild avgift i omkring 70 procent av fallen rör insatser som verkställts eller avslutats vid tiden för IVO:s ansökan. I de fall insatsen ännu inte har verkställts eller avslutats vid tiden för IVO:s ansökan yrkar myndigheten så gott som alltid att den särskilda avgiften ska uppgå till ett visst belopp per månad från det datum när det oskäligen dröjsmålet anses ha uppstått fram till dess att verkställighet sker, kommunen avslutar ärendet av annan anledning eller att domstol slutligen avgör ärendet. Det innebär att även domstolens handläggningstid påverkar vilken särskild avgift som döms ut. Eftersom olika förvaltningsdomstolar kan ha olika långa handläggningstider kan detta skapa en skillnad i utdömda särskilda avgifter mellan domstolarna. I något fall har domstolen själv hanterat problemet genom att i sitt avgörande ange att domstolens totala handläggningstid inte ska räknas in i beräkningen av särskild avgift utan att beräkningen ska utgå från en handläggningstid om sex månader.¹¹⁴

¹¹⁴ Förvaltningsrätten i Uppsalas dom i mål nr 944–945-15 samt förvaltningsrätten i Uppsalas dom i mål nr 825-16.

5.3 Domar om särskild avgift – få avslag men lägre belopp

IVO:s ansökan om särskild avgift bifalls, helt eller delvis, så gott som alltid. Endast i 5 procent av de drygt 800 förvaltningsrättsdomar som undersökts i denna granskning har tillsynsmyndigheten fått avslag på ansökan om särskild avgift. Andelen avslag ser dessutom ut att ha minskat över tid.¹¹⁵

Även om avslag på IVO:s ansökan om särskild avgift är ovanligt är det relativt vanligt att domstolen dömer ut ett lägre belopp än det belopp IVO yrkat. Totalt har domstolen dömt ut cirka 33 procent lägre belopp i särskild avgift jämfört med tillsynsmyndighetens yrkande inklusive avrundningar. Det är en relativt stor skillnad jämfört med IVO:s uppföljning från 2013 där domstolen sänkte tillsynsmyndighetens yrkande med drygt 60 procent.¹¹⁶ Skillnaden i belopp ser även ut att ha minskat ytterligare under det senaste året. Så även om denna granskning endast omfattat knappt hälften av alla domar från förvaltningsrätterna för perioden 2013–2018 ser domstolarnas och IVO:s bedömningar om särskild avgift ut att ha närmast sig varandra.

I förarbetena till den särskilda avgiften har regeringen uttalat vilka faktorer som bör beaktas vid ansökan och utdömande av avgift. Utifrån undersökta domar i fyra förvaltningsrätter verkar den praxis som etablerats för hur den särskilda avgiften ska beräknas i huvudsak följa dessa uttalanden. Såväl tillsynsmyndigheten som domstolen anger att det är rimligt att utgå från kommunens kostnad eller besparing för den beviljade insatsen med avdrag för eventuella ersättningsinsatser, om dessa kompenserar för utebliven insats, samt hur länge dröjsmålet varat. På det framräknade beloppet läggs även ett repressivt påslag om 25 procent. I beräkningen av den särskilda avgiften väger både IVO och domstolarna även in kommunens ansträngningar för att verkställa beslutet.¹¹⁷

5.3.1 Vissa skillnader i bedömning av oskäligt dröjsmål

Hur länge dröjsmålet med att verkställa den aktuella insatsen varat är en viktig faktor vid beräkningen av den särskilda avgiften. Den största skillnaden mellan tillsynsmyndighetens yrkande och domstolens avgörande ligger också i hur man ser på beräkningen av det oskäliga dröjsmålet. Bedömningen av när väntetiden blir oskälig varierar dock från fall till fall beroende på individuella omständigheter, även när det gäller samma insatser.

¹¹⁵ Totalt har 1 789 förvaltningsrättsdomar om särskild avgift identifierats i Rättsdatabasen Infotorg för perioden 2013–2018. Samtliga domar (858 domar) från de fyra förvaltningsrätter (Stockholm, Uppsala, Falun och Göteborg) med flest avkunnade domar har gått igenom.

¹¹⁶ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

¹¹⁷ Genomgång av 858 domar i förvaltningsrätterna i Stockholm, Uppsala, Göteborg och Falun för perioden 2013–2018 samt IVO, "Vanliga frågor som kommer in till IVO om ej verkställda beslut", hämtad 2019-05-17.

Det är relativt vanligt att domstolen anger att beräkningen av den särskilda avgiften bör utgå från ett kortare oskäligt dröjsmål än vad tillsynsmyndigheten yrkat. Det har särskilt gällt vissa boendeinsatser där vissa förvaltningsrätter tidigare bedömt att oskäligt dröjsmål uppstått först 12 månader efter kommunens gynnande beslut.

Tillsynsmyndighetens och domstolens bedömning av vad som utgör ersättningsinsats kan också skilja sig åt. En förklaring till det kan vara att det inte är ovanligt att nya omständigheter framkommer under domstolsprövningen som tillsynsmyndigheten inte kände till vid tiden för sitt yrkande. När det gäller dyrare insatser, som boendeinsatser, förekommer det ibland att förvaltningsrätten vid en sammanvägd bedömning anser att en lägre avgift ska sättas än den som blir vid en direkt uträkning utifrån tillsynsmyndighetens yrkande, trots att domstolen instämmer i yrkandet.

Det är inte alltid kommunerna bestrider tillsynsmyndighetens yrkande om särskild avgift. I sådana fall är det vanligt att domstolen går helt på tillsynsmyndighetens yrkande i sitt avgörande. Om kommunen och tillsynsmyndigheten är överens om avgiften, vilket förekommer, gör inte domstolen heller någon annan bedömning.

5.3.2 Skillnader i avrundning mellan domstolar ger skillnader i belopp

Det finns också en variation i bedömningen och beräkningen av särskild avgift mellan domstolar. Vissa domstolar är något mer restriktiva än andra. De största skillnaderna rör dock hur domstolar avrundar antingen den oskäliga tiden eller det utdömda beloppet. Vissa domstolar avrundar nästan alltid det utdömda beloppet till närmast lägre hundratal kronor eller det oskäliga dröjsmålet till närmast lägre antal månader eller dagar, medan andra beräknar den särskilda avgiften på kronan eller dagen. Skillnader i avrundning medför att de totala utdömda beloppen vid olika domstolar kan skilja sig åt ganska mycket. Skillnader kan även uppstå inom en och samma domstol.

5.3.3 Relativt få domar om särskild avgift överklagas

Omkring 200 eller drygt 10 procent av utdömda särskilda avgifter i förvaltningsdomstolen överklagas till kammarrätt. Det finns dock en relativt stor variation mellan olika domstolar. Nästan hälften eller 44 procent av alla överklaganden avser domar från förvaltningsrätterna i Stockholm och Göteborg. Det vill säga två av storstadsregionerna.¹¹⁸

¹¹⁸ Baseras på samtliga identifierade kammarrättsdomar om särskild avgift för perioden 2013–2018 (210 domar). Genomgången inkluderar även den överklagade domen från förvaltningsrätten. Det vill säga samtliga förvaltningsrätter är representerade.

Det är vanligare att kommunen överklagar förvaltningsrättens dom om särskild avgift än att tillsynsmyndigheten gör det. Som framgår av **Tabell 5** står kommunen för drygt 80 procent av alla överklaganden medan tillsynsmyndigheten står för knappt 20 procent.¹¹⁹

Tabell 5 Överklagade domar om särskild avgift med dom/beslut under 2013–2018*

Särskild avgift FR (kr)	Antal (andel) ÖK	Kommun	Tillsynsmyndighet
0	9 (4 %)	0	9
10 000	8 (4 %)	8	0
10 001–100 000	57 (27 %)	40	18
100 001–500 000	95 (45 %)	87	11
500 001–999 999	29 (14 %)	28	2
1 000 000	11 (5 %)	11	0
Totalt	209**	174 (83 %)	40 (19 %)

* 198 av domarna överklagades 2013–2018. De överklagade domarna är från 2010–2018.

** För en överklagad dom saknas utdömt belopp i förvaltningsrätten.

Källa: Kammarrätterna i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping.

Kommunerna överklagar oftare vid högre belopp i särskild avgift jämfört med tillsynsmyndigheten. Men kommunernas överklagande kan även avse lägre belopp. Exempelvis är samtliga överklagade domar där den lägsta särskilda avgiften på 10 000 kronor dömts ut överklagade av en kommun. Det finns också kommuner som inte överklagar alls trots att de betalat både många avgifter och stora belopp i avgift. Att kommunerna inte överklagar kan bero på att de saknar tid och resurser för att överklaga domar.¹²⁰ Det händer även att kommunen inte yttrar sig i samband med prövningen av särskild avgift i förvaltningsrätten men sedan ändå överklagar den slutliga domen till kammarrätten.

För omkring 50 procent av alla överklaganden av särskild avgift meddelar kammarrätten prövningstillstånd. I ungefär 60 procent av målen där prövningstillstånd beviljats har kammarrätten dömt ut ett lägre belopp och i 15 procent av målen har den särskilda avgiften satts ned helt. Den totala nedsättningen av särskild avgift i kammarrätten uppgår till cirka 20 procent av det belopp som förvaltningsrätten dömt ut. Att kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom när prövningstillstånd väl beviljats ligger dock lite i sakens natur. Ofta har kammarrätten då funnit att det finns omständigheter som

¹¹⁹ Överlappningen beror på att i några fall har både kommunen och tillsynsmyndigheten överklagat.

¹²⁰ Se Socialstyrelsen, *Ris och ros – En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen*, 2009.

medger att avgiften sätts ned alternativt efterges. Ibland har nya fakta tillkommit i målet.

Hanteringen av särskild avgift från tillsynsmyndighetens yrkande till verkställd dom tar tid, oftast flera år. Det gör att det är svårt för både kommunen och tillsynsmyndigheten att följa enskilda ärenden och se kopplingen mellan beslut och avgift. Det innebär också att de flesta av de överklagade domarna är mer än två år gamla. Hur stor administrativ belastning den särskilda avgiften är för domstolarna har inte undersökts men det handlar om cirka 300 domar per år, vilket kan jämföras med totalt omkring 25 000 inkomna mål per år som rör socialtjänsten.

5.4 Den särskilda avgiften varierar med insats

Den särskilda avgiften ska bestämmas både utifrån dröjsmålets längd och hur allvarligt det i övrigt kan vara. Av IVO:s tidigare uppföljning framgår att de flesta domar om särskild avgift resulterar i relativt små belopp.¹²¹ Det är även något som bekräftas av genomgången av domar i denna granskning. I **Tabell 6** visas hur de undersökta domarna fördelar sig mellan olika belopp i särskild avgift. Mer än hälften av beloppen som dömts ut uppgår till max 50 000 kronor och medianbeloppen ligger på 40 000 kronor. Det går inte att se någon ökning i de utdömda beloppen över tid.

För vissa insatser kan det dock bli ganska stora avgifter. I 18 domar har det högsta beloppet 1 miljon kronor dömts ut.¹²² Samtliga domar utom en avsåg boendeinsatser enligt LSS.

Tabell 6 Domar om särskild avgift med dom/beslut under 2013–2018

Belopp (kr)	Antal	Andel
0	41	5 %
10 000–50 000	431	50 %
50 001–500 000	314	37 %
500 001–999 999	54	6 %
1 000 000	18	2 %
Totalt	858	100 %

Källa: Förvaltningsrätterna i Stockholm, Uppsala, Falun och Göteborg.

I **Tabell 7** redovisas de vanligaste insatserna där särskild avgift dömts ut i de undersökta domarna. Drygt 62 procent av domarna och 87 procent av beloppen avser insatser enligt LSS. Den vanligaste insatsen där särskild avgift dömts ut är

¹²¹ IVO, *Hur länge ska man behöva vänta?*, 2014.

¹²² 11 av dessa har överklagats.

bostad för vuxna enligt LSS. Drygt en tredjedel av domarna avser denna insats. Det är också den insats som fått de högsta utdömda beloppen. Tre fjärdedelar eller 75 procent av de utdömda beloppen avser bostad för vuxna enligt LSS, vilket ger ett genomsnittligt belopp på 345 000 kronor. Det kan jämföras med utdömda belopp för insatserna kontaktfamilj och kontaktperson där beloppen i genomsnitt ligger mellan 17 000 och 30 000 kronor.

Tabell 7 Domar om särskild avgift med dom/beslut under 2013–2018

Särskild avgift FR (kr)	Antal (andel)	Belopp (andel)
Bostad för vuxna (LSS)	288 (34 %)	99 333 037 kr (75 %)
Kontaktfamilj (SoL)	130 (15 %)	3 960 471 kr (3 %)
Kontaktperson (LSS)	115 (13 %)	2 003 546 kr (2 %)
Kontaktperson (SoL)	92 (11 %)	2 576 226 kr (2 %)
Korttidsvistelse (LSS)	56 (6 %)	4 198 297 kr (3 %)
Särskilt boende (SoL)	49 (6 %)	8 431 420 kr (6 %)
Totalt SoL	324 (38 %)	17 216 560 kr (13 %)
Totalt LSS	534 (62 %)	114 939 351 kr (87 %)
Totalt	858	132 155 911 kr

Källa: Förvaltningsrätterna i Stockholm, Uppsala, Falun och Göteborg.

Sammantaget uppgår de utdömda beloppen i de drygt 800 förvaltningsrättsdomar som undersökts i granskningen till 132 miljoner kronor.¹²³

5.4.1 Avgiftens påverkan på verkställighet

Utifrån undersökta förvaltningsrättsdomar framgår att kommuner som fått många domar om särskild avgift emot sig ofta också rapporterar många ej verkställda beslut. I de flesta av dessa fall fortsätter kommunerna dock att rapportera många ej verkställda beslut trots många utdömda avgifter.

En förklaring till detta kan förstås vara att utdömda avgifter inte är tillräckligt kännbara. Tanken med den särskilda avgiften är att den ska spegla kommunens kostnad för den uteblivna insatsen plus ett repressivt påslag. Utifrån uppgifter från IVO över fakturerade belopp handlar det i så fall om insatser för omkring 40 miljoner kronor per år. Fordelat per fakturerad avgift blir det 130 000-200 000 kronor per insats och år. Det kan jämföras med kommunernas

¹²³ Efter överklaganden uppgår de utdömda beloppen till 122 miljoner kronor vilket i genomsnitt blir 25 miljoner kronor/år. Det är drygt hälften av det totala fakturerade beloppet i särskild avgift som uppgår till cirka 40 miljoner kronor/år.

totala kostnader för vård och omsorg som uppgår till omkring 240 000 miljoner kronor per år.¹²⁴

De förvaltningar som kontaktats i granskningen har även tagit upp att det inte är risken för avgift som avgör om man arbetar med ett ärende utan man vill verkligen verkställa de beslut som fattats. Risken för särskild avgift kan dock skapa incitament att arbeta mer frekvent med ärendet och med att erbjuda insatser. Inom vissa förvaltningar arbetar man mycket aktivt med att lämna erbjudande om insats, till exempel äldreboende, varannan eller var tredje månad. Till viss del kan det kopplas till risken för särskild avgift. En konsekvens av detta är dock att det kan bli många fall där den enskilde tackar nej om kommunens erbjudande inte stämmer med den enskildes önskemål.¹²⁵

Det förekommer också att ärenden där kommunen vet att avgift kommer att betalas prioriteras och hanteras snabbare. Detta för att undvika ytterligare avgifter längre fram. I övrigt är det oklart hur avgiften egentligen påverkar verkställigheten. Avgiften uppfattas av vissa kommuner/förvaltningar som en bestraffning som i slutändan även drabbar den enskilde, eftersom kommunen blir av med resurser. Flera förvaltningar menar att det är svårt att påverka om man får avgift eller inte, eftersom det många gånger handlar om saker utanför kommunens kontroll. Några exempel är långa plan- och byggprocesser eller insatser i form av lekmanuppdrag där kommuner är beroende av civilsamhället. Enligt kommunerna räcker det heller inte alltid att visa att man arbetat med att verkställa insatsen. Om problemet är resursbrist så kommer inte avgiften att göra det lättare att verkställa beslut, tvärtom. Avgiften går ju inte till brukarna utan till statskassan.¹²⁶

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- IVO:s handläggning av ej verkställda beslut är inriktad mot om ansökan om särskild avgift ska göras eller inte. Det innebär att IVO följer upp och bedömer alla inrapporterade ej verkställda beslut. I omkring en femtedel av fallen överväger IVO att ansöka om avgift och i tre procent av fallen ansöker myndigheten om avgift, vilket motsvarar 300–400 avgifter per år.
- Flest ansökningar om särskild avgift görs för insatser som kommunerna har svårast att verkställa. Kommuner med många rapporterade ej verkställda beslut får fler avgifter, och ansökta avgifter avser oftast LSS insatser och beslut med längre väntetider än ett år.

¹²⁴ Uppgift från SCB:s räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

¹²⁵ Intervju/möte med tio förvaltningar i tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Sundbyberg) under perioden 2018-12-18–2019-01-30.

¹²⁶ Ibid.

- Hanteringen kring ansökan om särskild avgift är administrativt krävande och processen innan ansökan kan vara ganska lång. Det kan ta tid innan kommunen vet om det blir avgift eller inte. Den särskilda avgiften är också repressiv genom att ansökta avgifter oftast avser verkställda eller avslutade beslut.
- Praxis har etablerats och få ansökningar om särskild avgift avslås. Ansökta belopp sätts också ner i mindre utsträckning mot tidigare. Men beloppen kan ändå variera mellan domstolar på grund av olika lång handläggningstid och hur domstolen väljer att avrunda väntetid och belopp. Överklaganden är ovanliga men lönar sig ofta för kommunen.
- Den särskilda avgiften varierar beroende på insats men påverkan på verkställighet är oklar. Avgiften utgår från kommunens besparing och inte från hur allvarligt dröjsmålet är för den enskilde. Det repressiva påslaget är detsamma i procent oavsett kostnad eller besparing. Vissa kommuner har infört rutiner för att undvika avgift.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften sammantaget bidragit till en förbättrad rättssäkerhet för enskilda som beviljats bistånd. Fler kommuner rapporterar idag ej verkställda beslut, vilket Riksrevisionen bedömer beror på ökad medvetenhet och uppföljning. Åtgärdernas direkta påverkan på kommuners möjlighet att verkställa beslut är samtidigt begränsad. Kommuner som rapporterat många ej verkställda beslut får ofta betala fler särskilda avgifter men fortsätter ändå att rapportera många beslut. Den särskilda avgiften är dessutom i de flesta fall repressiv i och med att merparten av besluten är verkställda eller avslutade när den särskilda avgiften döms ut. Men rapporteringen och avgiften kan ändå indirekt bidra till förbättrad verkställighet.

Det förekommer att de kommunala revisorerna inleder en granskning i kommuner som betalat många avgifter. Det kan starta en process där ej verkställda beslut kommer med i planeringsdokument och prioriteringar. Samtidigt innebär systemet med rapporteringsskyldighet och särskild avgift en påtaglig administration. Verkställighet är också komplext och orsaken till att biståndsbeslut kan vara svåra att verkställa varierar. Sanktionsåtgärderna har därför begränsade möjligheter att helt motverka förekomsten av ej verkställda biståndsbeslut. Granskningen bekräftar därmed tidigare uppföljningar av Socialstyrelsen och IVO.

6.1 Inga tydliga mönster i ökningen av rapporterade beslut

Rapporteringsskyldigheten och den särskilda avgiften syftar till att minska förekomsten av ej verkställda beslut för att på så sätt stärka rättssäkerheten för enskilda som beviljats bistånd. Ett ökande antal rapporterade ej verkställda beslut behöver dock inte innebära att enskildas rättssäkerhet försämras. Det beror på vad som orsakar att antalet rapporterade ej verkställda beslut ökar.

6.1.1 Väntetider och insatser har varit oförändrade

Kommunerna har rapporterat drygt 90 000 ej verkställda beslut under åren 2010-2018. Utvecklingen över tid är tydlig. Med undantag för något enstaka år har antalet rapporterade ej verkställda beslut ökat varje år sedan 2010. Det går samtidigt inte att se några tydliga mönster i ökningen. Även om antalet rapporterade ej verkställda beslut har ökat så har väntetiderna förändrats väldigt lite sedan rapporteringen infördes. Hälften av alla inrapporterade beslut verkställs eller avslutas inom ett halvår. Det har heller inte skett någon större förändring i vilka insatser som kommunerna rapporterar som svåra att verkställa. De insatser

som kommunerna hade svårast att verkställa när rapporteringen infördes är fortfarande de insatser där kommunerna rapporterar flest ej verkställda beslut.

6.1.2 Medvetenhet kan ge fler rapporterade ej verkställda beslut

Kommuner som tidigare rapporterat många ej verkställda beslut fortsätter ofta att rapportera många beslut och vice versa. En förklaring till ökningen under senare år är dock att fler kommuner rapporterar ej verkställda beslut. Sedan 2014 har samtliga kommuner utom tre rapporterat ej verkställda beslut någon gång. Av IVO:s tidigare uppföljning och tillsyn samt de kommunala revisorernas granskningar framgår att det finns ett samband mellan ökad medvetenhet och uppföljning och antal rapporterade beslut. Kommuner som utvecklat skriftliga rutiner för rapporteringen rapporterar också fler ej verkställda beslut.

6.1.3 Verkställighet är komplext

Det är framför allt vissa insatser som kommunerna rapporterar som svåra att verkställa. De insatser där kommunerna rapporterat flest ej verkställda beslut är särskilt boende, boende för vuxna enligt LSS, kontaktperson och kontaktfamilj. Sammantaget står dessa insatser för majoriteten av rapporterade ej verkställda beslut. För insatsen kontaktperson är kommunerna också beroende av civilsamhället.

Av kommunernas rapportering till IVO framgår att de vanligaste orsakerna till att beslut är svåra att verkställa är brist på boende eller att den enskilde tackar nej till kommunens erbjudande. När enskilda tackar nej till erbjuden insats tar det generellt längre tid att verkställa beslut. Detta gäller särskilt när det handlar om insatser inom omsorg till personer med funktionsnedsättning. Överlag tar det längre tid för kommunerna att verkställa beslut om insatser till personer med funktionsnedsättning oavsett orsak. Det kan finnas flera förklaringar till detta, som att det handlar om enskilda som behöver mer stöd och längre tid för att välja boende eller utförare. Det kan också vara frågan om resursbrist och bristande planering från kommunens sida. Av granskningen framgår att många kommuner har haft särskild svårt att förutse och planera för särskilda boenden eller LSS-boenden. Vissa av dessa kommuner har börjat använda uppgifter från rapporteringen om ej verkställda beslut som ett av flera underlag i sina kommunala bostadsförsörjningsplaner.

6.2 Rapporteringen har en viktig funktion men kan förenklas

Kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda biståndsbeslut syftar till förbättrad uppföljning och planering. Rapporteringen ska också underlätta tillsyn och ge tillsynsmyndigheten en överblick över situationen och kommunernas arbete när det gäller ej verkställda beslut.

Trots att rapporteringsskyldigheten funnits i mer än tio år är kommunernas administrativa system fortfarande inte alltid avpassade för att ta fram de uppgifter som rapporteringen kräver. Även om de flesta kommuner rapporterar ej verkställda beslut kan kvaliteten i rapporteringen variera. Det finns därför en risk för att vissa beslut inte kommer med i rapporteringen eller att beslut rapporteras trots att de är verkställda. När rapporteringen till IVO varit stängd har det också påverkat kommunernas rapportering till revisorer och kommunfullmäktige. Riksrevisionen bedömer därför att kravet på rapportering fyller en funktion i att fortsätta vara ett verktyg för kommunerna för att få överblick och underlag för planering när det gäller ej verkställda beslut. För att säkerställa kvaliteten i rapporteringen är det samtidigt viktigt att IVO följer upp kommuner som rapporterar få eller inga verkställda beslut.

Samtidigt är rapporteringen tidskrävande och administrativt betungande. Även i de fall rapporteringen fungerar och rutiner finns på plats är verkställighet inte enkel. Trots detta verkställs merparten av de beslut som rapporteras inom ett halvår utan att IVO ansökt om särskild avgift. Riksrevisionen bedömer därför att det kan finnas utrymme att förenkla rapporteringsskyldighetens omfattning genom att utöka tidsgränserna i densamma. Innebörden av utökade tidsgränser i rapporteringen behöver samtidigt kommuniceras väl. Detta eftersom tidigare uppföljningar har visat att kommunerna ibland likställer tidsgränserna i rapporteringen med den tid de har på sig att verkställa ett beslut. Ytterligare en risk med utökade tidsgränser är att insatser där oskäligt dröjsmål uppstår mycket snart efter kommunens beslut kanske inte kommer att rapporteras om beslutet verkställs eller avslutas inom tidsgränsen. Om beslutet fortfarande inte är verkställt och rapporteras när rapporteringsskyldigheten inträder kan beslut om särskild avgift, liksom idag, ändå avse hela den tid det oskäliga dröjsmålet varat.

6.2.1 IVO:s förenklingsarbete kan även underlätta för kommunerna

Ej verkställda beslut är ett annorlunda inslag i IVO:s tillsyn och IVO har tidigare föreslagit att rapporteringen till IVO bör tas bort och ersättas med en mer riskbaserad tillsyn. Samtidigt har IVO också arbetat med att effektivisera handläggningen och underlätta för mer enhetliga bedömningar av ej verkställda beslut. Som en del i arbetet har IVO utvecklat hur informationen från kommunernas rapportering kan användas i IVO:s riskbaserade och egeninitierade tillsyn.

IVO:s arbete med att förenkla och effektivisera rapporteringen av ej verkställda beslut kan även underlätta för kommunerna. Hur rapporteringen till IVO fungerar har nämligen betydelse för kommunernas rapportering till såväl de kommunala revisorerna som kommunfullmäktige. IVO:s ambition är att ersätta nuvarande rapportering på individnivå med nämndrapportering. Syftet är framför allt att minska mängden beslut och ärenden för IVO att hantera. Samtidigt kan

ett införande av nämndrapportering även vara till nytta för kommunerna. Kommuner som har svårt att få fram statistik om ej verkställda beslut ur de egna systemen kan på ett enklare sätt än idag få hjälp med det via IVO:s system. IVO:s kunskapsåterföring från rapporteringen av ej verkställda beslut till kommuner och nämnder är även viktig för att sätta rapporteringen i ett sammanhang. IVO:s analyser och externa återkoppling ger också kommunerna ökade möjligheter till jämförelser över tid och mellan kommuner.

6.2.2 Överblick över ej verkställda gynnande domar viktigt av rättssäkerhetsskäl

Kommunerna är enligt lag skyldiga att rapportera ej verkställda beslut till IVO, däremot finns inte motsvarande rapporteringsskyldighet när det gäller ej verkställda gynnande domar. Samtidigt ingår det i IVO:s uppdrag att ansöka om särskild avgift när kommuner inte verkställer gynnande domar enligt SoL och LSS.

IVO:s bedömning är att det är få gynnande domar som inte verkställs inom skälig tid. Vid kommunbesöken i denna granskning har det också framkommit att det är ovanligt med ej verkställda gynnande domar. Den pilot tillsyn som IVO genomförde 2018 visar dock att det kan vara svårt att få fram uppgifter om ifall en gynnande dom är verkställd eller inte ur kommunernas verksamhetssystem. Riksrevisionens bedömning är att ej verkställda gynnande domar innebär samma problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv som ej verkställda gynnande beslut. För att gynnande domar inte ska missas krävs därför att de kommer med i rapporteringen.

6.3 Särskild avgift har liten betydelse för verkställighet

Den särskilda avgiften är obligatorisk men samtidigt avsedd som en yttersta åtgärd som bara ska behöva tillgripas i ett mindre antal fall. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften ska vara kännbar, men i de flesta fall handlar det om relativt små belopp.

6.3.1 Risker för avgift har större betydelsen än avgiften i sig

Hantering av särskild avgift från IVO:s yrkande till domstolens beslut kan ta flera år. De flesta beslut är också verkställda eller avslutade vid tiden för IVO:s yrkande om avgift. Det innebär att både kommunerna och IVO behöver system för att följa enskilda ärenden och för att kunna se kopplingen mellan beslut och avgift. Av granskningen framgår att många kommuner anser att det är en större administration att hantera IVO:s begäran om yttrande och handlingar inför ansökan om särskild avgift jämfört med att rapportera ej verkställda beslut. Det finns också en osäkerhet inbyggd i om det blir avgift eller inte. I majoriteten av de

fall där IVO överväger att ansöka om särskild avgift avslutar IVO ärendet utan att upprätta någon ansökan. Det innebär att IVO bedömt att det inte funnits tillräckliga skäl att ansöka om avgift. Trots detta anser många kommuner att det är svårt att påverka och ha beredskap för särskild avgift. Det förekommer också att kommuner infört olika rutiner för att undvika avgift eller att ärenden där avgift dömts ut prioriteras. Enligt Riksrevisionens bedömning verkar det därför snarare vara risken för avgift än storleken på avgift i sig som har betydelse. Kommuner med många ej verkställda beslut får också fler ansökningar om särskild avgift emot sig, men fortsätter ändå att rapportera många beslut. Detsamma gäller kommuner som betalat relativt höga belopp i avgift. Det är därför osäkert om flera ansökta avgifter skulle göra så stor skillnad. I sådant fall skulle det krävas betydligt fler avgifter till betydligt högre belopp.

6.3.2 Dröjsmålets längd viktigt vid IVO:s ansökningar om avgift

IVO:s ansökningar om särskild avgift är framför allt riktade mot insatser med långa väntetider och mot kommuner som har rapporterat många ej verkställda beslut. Det är få ansökningar om särskild avgift som avser beslut med kortare väntetider än ett år och merparten av ansökningarna avser LSS-insatser. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att IVO:s ansökningar om särskild avgift därmed speglar hur allvarligt dröjsmålet är för den enskilde sett till dröjsmålets längd.

6.3.3 Praxis har utvecklats

Det finns inte någon indikation på att IVO skulle ansöka om för många särskilda avgifter. Avslag på IVO:s ansökan om särskild avgift är ovanligt och andelen avslag ser också ut att ha minskat över tid. Däremot är det fortfarande relativt vanligt att domstolen dömer ett lägre belopp i särskild avgift jämfört med vad IVO yrkat. Även här finns dock en utveckling mot att domstolen i allt mindre utsträckning sätter ned de belopp som IVO yrkat. Till en del kan detta vara en följd av IVO:s arbete med att göra bedömningarna inför ansökan om särskild avgift mer enhetliga. Å andra sidan finns fortfarande skillnader i bedömning inom och mellan domstolar som gör att det är svårt att se tydliga mönster. Sammantaget ser ändå IVO:s yrkanden och domstolens bedömningar och beslut ut att ha närmat sig varandra.

6.3.4 Stora skillnader i avgift mellan insatser

Den särskilda avgiften ska bestämmas utifrån hur lång tid dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Liksom i tidigare uppföljningar resulterar de flesta domar om särskild avgift i relativt små belopp, men för vissa insatser kan det bli väldigt stora avgifter.

Eftersom syftet med den särskilda avgiften är att kommunen inte ska uppnå någon vinning av att inte verkställa ett beslut innebär dyrare insatser i de flesta fall också högre avgifter. Det repressiva påslag som läggs på avgiften är detsamma för alla insatser, procentuellt sett, vilket förstärker denna effekt. Enligt Riksrevisionens bedömning leder utformningen av särskild avgift därmed till stora skillnader i belopp beroende på insats, som inte alltid har med väntetid eller hur allvarligt dröjsmålet är för den enskilde att göra. För insatser som kostar förhållandevis lite, såsom kontaktperson, blir avgiften därmed sällan lika kännbar som för till exempel boendeinsatser, oavsett om dröjsmålet i sig är lika allvarligt ur den enskildes perspektiv.

Avgiften blir också olika kännbar för små och stora kommuner. Trots att det i många fall lönar sig för kommunerna att överklaga en dom om särskild avgift är det relativt få domar som överklagas till högre instans. I de fall överklaganden sker är det framför allt de största städerna som överklagar. Det kan indikera att de mindre kommunerna inte har den tid och de resurser som krävs för ett överklagande. Att så få domar, relativt sett, överklagas kan också bero på att kommunerna bedömer att beloppen är för små.

Riksrevisionen bedömer dock att den sammantagna effekten av rapportering och risken för avgift har betydelse.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar IVO att

- fortsätta förenklingsarbetet vid hanteringen av ej verkställda beslut
- fortsätta arbetet med kunskapsåterföring från kommunernas rapportering av ej verkställda beslut både, till kommuner och till den egna riskbaserade tillsynen
- säkerställa kvaliteten i kommunernas rapportering genom att varje år följa upp kommuner/nämnder som rapporterat få eller inga ej verkställda beslut under det senaste året.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- överväga om kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut även bör omfatta ej verkställda gynnande domar
- se över om tidsgränserna i kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut bör justeras mot bakgrund av att de flesta rapporterade beslut verkställs inom sex månader.

Referenslista

Utredningar

Dir. 2003:93, *Kommuners och landstings underlåtenhet att verkställa egna beslut om insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Ernst & Young AB (EY), *Granskning av tillgänglighet avseende boendeplatser*, Mölndals kommun, 2017.

Ernst & Young AB (EY), *Granskning av LSS-verksamheten*, Upplands Väsby kommun, 2018.

IVO, *Budgetunderlag 2020–2022 Inspektionen för vård och omsorg*, IVO, 2019.

IVO, *Skrivelse angående IVO:s tidigare förslag gällande ej verkställda beslut*, dnr. 10.4-41491/2018, IVO, 2018.

IVO, *Budgetunderlag 2019–2021 Inspektionen för vård och omsorg*, IVO, 2018.

IVO, *Effektivisering av processen med EVB och gynnande domar*, Beslutsunderlag, bilaga, dnr. 1.6-5155/2016-14, IVO, 2016.

IVO, *Med makt följer ansvar –Socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst*, IVO, 2016,

IVO, *Vad gör min LSS-handläggare?*, IVO, 2016.

IVO, *Årsredovisningar 2014–2018*.

IVO, *På väg att snabbare verkställa beslut–Tillsyn av fem kommuners arbete med att verkställa beslut*, IVO, 2015.

IVO, *Hur länge ska man behöva vänta? En uppföljning av rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*, IVO, 2014.

JO, *En undersökning av några socialnämnders handläggning av överklaganden och verkställighet av domar i ärenden om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453)*, dnr 4975-2015, dnr 4976-2015, JO, 2015.

KPMG, *Granskning av gynnande beslut enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*, Arvika kommun, 2009.

KPMG, *Granskning av uppföljning av myndighetsbeslut inom område LSS*, Faluns kommun, 2016.

KPMG, *Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS*, Borlänge kommun, 2017.

KPMG, *Granskning av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, Ulricehamns kommun, 2018.

KPMG, *Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS*, Uppsala kommun, 2018.

PwC, *Gynnande beslut*, Östersunds kommun, 2011.

PwC, *Uppföljning av tidigare granskning avseende effekter av omorganisationer inom verksamhet för funktionshindrade*, Nyköpings kommun, 2012.

PwC, *Boendeplanering och särskilda avgifter för ej verkställda beslut*, Botkyrka kommun, 2014.

PwC, *Ej verkställda LSS-beslut*, Sala kommun, 2014.

Revisorerna i Kalmar kommun, *Granskning av ej verkställda gynnande beslut inom socialnämnden*, Kalmar kommun, 2015.

Socialstyrelsen, *Ris och ros – En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen*, Socialstyrelsen, 2009.

Stadsrevisionen Göteborgs stad, *Revisionsplan år 2018*, 2017.

Stadsrevisionen Stockholms stad, *Årsrapport 2014*, Socialnämnden, 2015.

SOU (2004:118), *Beviljats men inte fått*.

Lag, förordning och myndighetsföreskrift

Brottsbalken (1962:700).

Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Förvaltningslagen (2017:900).

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Socialtjänstlagen (2001:453).

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut, S2007/10924/SK, *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Socialstyrelsen*.

Regeringsbeslut S2013/1179/FST, *Uppdrag angående ej verkställda beslut och gynnande domar*.

Riksdagstryck

Prop. 1999/2000:79, *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.

Prop. 2001/02:122, *Åtgärder mot kommunalt trots*, bet. 2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271.

Prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:30.

Prop. 2007/08:43, *Rapporteringskyldighet av ej verkställda beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*, bet. 2007/08:SoU8, rskr. 2007/08:134.

Prop. 2008/09:160, *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*.

Prop. 2012/13:20, *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, bet. 2012/13:SoU5, rskr. 2012/13:116.

Webbsidor

IVO, "Nyhet 17 maj 2019, Lång väntan på socialtjänstinsatser får konsekvenser för både individ och kommun", <https://www.ivo.se/publicerat-material/nyheter/nyheter-2019/lang-vantan-pa-socialtjanstinsatser-far-konsekvenser-for-bade-individ-och-kommun/>, hämtad 2019-06-05.

IVO, "Vanliga frågor som kommer in till IVO om ej verkställda beslut", <https://www.ivo.se/anmala-och-rapportera/anmala-och-rapportera-som-yrkesverksam/ej-verkstallda-beslut-enligt-sol-och-lss/fragor-och-svar-evb/>, hämtad 2019-05-17.

IVO, "Nyhet 7 maj 2018, Beslut som inte verkställs kan bli en dyr historia för kommunerna", <https://www.ivo.se/publicerat-material/nyheter/2018/beslut-som-inte-verkstalls-kan-bli-en-dyr-historia-for-kommunerna/>, hämtad 2019-05-17.

IVO, "Nyhet 13 oktober 2015, Dialog med kommuner i Stockholms län om ej verkställda beslut", <https://www.ivo.se/publicerat-material/nyheter/2015/dialog-med-kommuner-i-stockholms-lan-om-ej-verkstallda-beslut/>, hämtad 2019-05-17.

Mötesförteckning samt svar på frågor via mejl

Inspektionen för vård och omsorg (VO), 2017-11-01, 2018-05-17, 2018-05-18 och 2018-06-07 samt svar på frågor via mejl 2019-04-24 och 2019-06-05.

Socialdepartementet, svar på frågor via mejl, 2018-04-19.

Äldreförvaltningen, Stockholm, 2018-12-18.

Omsorgsförvaltningen, Uppsala, 2018-12-20.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning, Stockholm, 2019-01-10.

Norrmalms stadsdelsförvaltning, Stockholm, 2019-01-11.

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen, Sundbyberg, 2019-01-15.

Östermalms stadsdelsförvaltning, Stockholm, 2019-01-16.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning, Stockholm, 2019-01-16.

Socialförvaltningen, Stockholm, 2019-01-21.

Älvsjö stadsdelsförvaltning, Stockholm, 2019-01-28.

Södermalms stadsdelsförvaltning, Stockholm, 2019-01-30.

Bilaga 1. Om rapporteringskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS

Den sanktionsavgift mot domstolstrots som infördes 2002 utvidgades 2006 och 2008 till att även gälla kommunens egna gynnande beslut enligt SoL och LSS.¹²⁷ Sedan dess ska en kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS som den enskilde är berättigad till, enligt domstolsavgörande eller kommunens egna beslut, betala en särskild avgift. Den särskilda avgiften kan bestämmas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Om det finns synnerliga skäl får avgiften efterges och i ringa fall ska ingen avgift tas ut.¹²⁸ Den särskilda avgiften är avsedd som en yttersta åtgärd som bara behöver tillgripas i ett mindre antal fall. Frågor om särskild avgift prövas av domstol efter ansökan från tillsynsmyndigheten. Den särskilda avgiften tillfaller staten och redovisas på en särskild inkomsttitel i statsbudgeten.¹²⁹

Samtidigt som den särskilda avgiften utvidgades till att omfatta kommunernas egna gynnande biståndsbeslut infördes också en skyldighet för socialnämnderna i respektive kommun att till tillsynsmyndigheten, kommunens revisorer och kommunfullmäktige rapportera beslut som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet.¹³⁰ Rapporteringsskyldigheten gäller även beslut där verkställighet har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader. Rapporteringen ska göras en gång per kvartal. För varje inrapporterat beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet alternativt för avbrottet, vilken typ av bistånd det gäller samt skälen för dröjsmålet. När beslutet har verkställts ska kommunen också göra en anmälan om detta.¹³¹

¹²⁷ Prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:30 och prop. 2007/08:43, bet. 2007/08:SoU8, rskr. 2007/08:134.

¹²⁸ 16 kap. 6 a–c §§ socialtjänstlagen (2001:453) och 28 a–c §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

¹²⁹ Den särskilda avgiften redovisas på inkomsttitel 2714 501–522. Se Inkomstloggaren, Avgift enligt socialtjänstlagen m.m.

¹³⁰ Prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:30 och prop. 2007/08:43, bet. 2007/08:SoU8, rskr. 2007/08:134.

¹³¹ 16 kap. 6 f–i §§ socialtjänstlagen (2001:453) och 28 f–i §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

När kommunernas socialtjänst tar beslut om bistånd till enskilda personer och hushåll ska det verkställas direkt. Detsamma gäller när en domstol fattar beslut i ett biståndsärende som har överklagats. Kommuner som inte verkställer biståndsbeslut inom tre månader ska rapportera detta till Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Kommunerna riskerar även att få betala en sanktionsavgift (särskild avgift).

Riksrevisionen har granskat om regelverket är effektivt för att hantera problemet med ej verkställda beslut och domar. Riksrevisionen bedömer att regelverket sammantaget har bidragit till en förbättrad rättssäkerhet för enskilda som beviljats bistånd. Samtidigt innebär det en påtaglig administration. Det kan heller inte helt förhindra att biståndsbeslut inte verkställs i tid.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om kommunernas rapporteringsskyldighet även bör omfatta ej verkställda domar samt att se över om tidsgränserna i rapporteringen behöver justeras. IVO rekommenderas att fortsätta förenklingsarbetet och kunskapsåterföringen vid sin hantering av ej verkställda beslut samt att säkerställa kvaliteten i kommunernas rapportering.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-531-2

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE