

1999

**Socialbidrag till
omfattande tandvård**

**En undersökning i Motala kommun och
Södra distriktet i Norrköpings kommun**

LÄNSSTYRELSEN



ÖSTERGÖTLAND

1999-05-21

502-5420-1999

FÖRORD

I denna rapport presenteras en undersökning av avslagsbeslut enligt 6 g § socialtjänstlagen rörande tandvård i Motala kommun och Södra distriktet i Norrköping.

Länsstyrelsen har enligt Socialtjänstlagen (SoL) 68 § tillsyn över socialtjänsten i länet. Målet med tillsynen är att utveckla socialtjänsten i enlighet med statsmakternas intentioner. Länsstyrelsen ska också påtala när lagar och andra föreskrifter inte följs.

Syftet med rapporten är att redogöra för hur ärenden rörande mer omfattande tandvård behandlas efter det att möjligheten att anföra förvaltningsbesvär för denna typ av beslut har upphört.

Bo Silén
Socialdirektör

Anne Marie Strid Schultz
Socialkonsulent

1. BAKGRUND OCH SYFTE

Länsstyrelsen har enligt 68 § Socialtjänstlagen (SoL) ansvar för att inom länet utöva tillsyn över kommunernas socialtjänst.

Regeringen har dessutom i regleringsbrev för 1999 uttalat att länsstyrelserna i sitt tillsynsarbete skall prioritera tillämpningen av förändrad lagstiftning inom socialtjänsten under en treårsperiod och att länsstyrelsernas återrapportering särskilt skall belysa konsekvenserna av ändringar i socialtjänstlagen vad avser bland annat:

”- rätten att överklaga när det gäller bistånd till vård och behandlingsinsatser samt annat ekonomiskt stöd än försörjningsstöd,”

Från och med 1 januari 1998 gäller en för hela riket fastställd riksnorm, som utgör en miniminivå för socialbidraget till den del det utgör försörjningsstöd. I riksnormen ingår posterna livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Utöver riksnormen ingår i försörjningsstödet skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Utöver försörjningsstöd får socialnämnden enligt 6 g § ge bistånd i annan form om det finns skäl för det. I denna del kan den enskilde inte anföra förvaltningsbesvär.

Denna lagändring innebär att kommunerna numera har ett betydligt större självbestämmande över det socialbidrag som utges med stöd av 6 g § SoL. Med anledning därav genomförde Länsstyrelsen under juni 1998 en undersökning rörande kommunernas riktlinjer för socialbidrag till vissa speciella ändamål utöver riksnormen.¹ Vid undersökningstillfället fanns riktlinjer antagna i nio av länets tretton kommuner. Undersökningen visade att samtliga kommuner som då hade antagit riktlinjer gav socialbidrag till omfattande tandvård men att Norrköpings riktlinjer var de mest restriktiva. Av Norrköpings riktlinjer framgick ”tandvårdskostnad accepteras för lägsta godtagbara standard”.

Syftet med rapporten är att redogöra för om ärenden rörande mer omfattande tandvård behandlas mer restriktivt än före lagändringen.

¹ Normer och riktlinjer för socialbidrag 1998

2. METOD

Vid kontakter med kommunerna i länet har Länsstyrelsen fått information om att antalet avslagsbeslut beträffande omfattande tandvård är förhållandevis få. Länsstyrelsen har därför valt att utföra granskningen i två av länets tre största kommuner.

Rapporten baseras därför på en granskning av avslagsbeslut rörande tandvård i Motala kommun och Södra distriktet i Norrköpings kommun. Underlaget utgörs för Motala del av avslagsbeslut rörande tandvård under perioden 1998-01-01 – 1998-12-10, 8 ärenden och för Södra distriktet i Norrköping avslagsbeslut fattade under perioden 1998-10-15 – 1998-11-14, 5 ärenden. Utöver detta har samtal förts med ansvarig arbetsledare och två handläggare i vardera kommunen.

Länsstyrelsen har vid utarbetande av granskningsmall använt de av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas utvecklingsgrupp (SLUG) utarbetade ”Mål, mått och metoder för länsstyrelsernas tillsyn inom socialtjänsten”.

3. ALLMÄNT OM FÖRSÖRJNINGSSTÖD OCH BISTÅND I ANNAN FORM

Från och med 1998-01-01 har en lagändring skett. Försörjningsstöd enligt 6 b § punkt 1 SoL till skäligen kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift skall i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm).

Därutöver skall enligt 6 b § punkt 2 SoL försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Till denna del kan den enskilde fortfarande anföra förvaltningsbesvär och få ärendet bedömt i sak av förvaltningsdomstol. Förvaltningsbesvär innebär att domstolen kan undanröja socialnämndens beslut och sätta annat beslut i dess ställe.

Socialnämnden får enligt 6 g § ge bistånd i annan form än och utöver vad som följer av 6 b §, om det finns skäl till det. I Regeringens proposition 1996/97:124, Ändring i socialtjänstlagen, under rubrik Bistånd i andra fall, betonas att begreppet skälig levnadsnivå kvarstår i lagen och att Regeringen utgår från att kommunen även i fortsättningen tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå och att stödet utformas så att det stärker dennes resurser att leva ett självständigt liv.

Bistånd enligt 6 g § SoL kan endast överklagas med laglighetsprövning, vilket innebär att förvaltningsdomstol kan upphäva beslutet om det inte tillkommit i laga ordning, om beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller om beslutet strider mot lag eller annan författning. Domstolen kan dock inte sätta något annat beslut i dess ställe.

4. KOMMUNERNAS RIKTLINJER

Kommunfullmäktige i Motala antog riktlinjer 1999-01-25. Därav framgår:

”Tandvård utöver akut

Bistånd kan beviljas för att åtgärda konstaterade kariesskador, svår tandlossning, allvarligt nedsatt tuggfunktion eller direkt misspyrdande tandstatus med uppenbara sociala konsekvenser för den enskilde.”

Kommunfullmäktige i Norrköping antog riktlinjer 1998-02-26. Därav framgår:

”Tandvård (omfattande)

Utöver bistånd enligt 6 b § SoL till akut tandvård kan tandvårdskostnad accepteras för lägsta godtagbara standard vilket innebär följande

- avtagbar protektik istället för fast protetik,
- komplicerad fyllning istället för krona,
- extraktion istället för rotfyllning av flerrotiga molarer (kindtänder),
- behandling av tandlossningssjukdom (begränsas till två behandlingstillfällen).

I övrigt gäller följande för beviljande av bistånd

- sökanden skall inte inom en sexmånaders period själv kunna betala tandvården,
- behovet skall omfatta kariesskador, som måste åtgärdas för att förhindra fortsatt angrepp, svår tandlossning, allvarligt nedsatt tuggfunktion eller gravt utseendemässigt handikapp,
- behovet skall nyligen ha uppstått och åtgärd kan ej skjutas på framtiden på grund av allvarlig risk för hälsan eller att tandtillståndet snabbt kan försämrats.

Vid prövning skall hänsyn tas till om sökanden blir i långvarigt behov av ekonomiskt bistånd. Vid ett mer tillfälligt behov skall i regel ej beviljas hjälp till omfattande tandvård.

Kostnadsförslag skall inlämnas till socialförvaltningen och godkännas innan behandlingen påbörjas.

Kostnad för uteblivet besök ersättes ej.”

Som synes är det skillnad på hur kommunerna har utformat sina riktlinjer. Norrköpings riktlinjer innehåller även regler för under vilka förutsättningar som bistånd skall ges till tandvård.

I Motala kommun pågår arbetet med att utarbeta rutiner som ett komplement till de mer övergripande riktlinjerna för att ge de enskilda handläggarna stöd i arbetet. I avvaktan därpå används den av kommunen 1995 antagna tandvårdspolicyn, som inte innehåller några regler om till exempel rimlig avbetalningsperiod för den enskilde.

Det saknades således riktlinjer i Motala kommun under den period som granskningen avser.

5. UNDERSÖKNINGSRESULTAT

Motala kommun				
Kön och födelseår samt familjetyp	Granskat av konsult-tandläkare	Handläggningstid antal dagar från ansökan till beslut	Beräknad kostnad	Avslagsmotivering
1. Kvinna f 1929 Ensamstående	Nej	34 *	3 966 kr	Tillgodoses genom egna inkomster. Överskott ca 1 400 kr/mån. Behandling pågår 9-12 mån, avbet 330-440 kr/mån.
2. Kvinna f 1957 2 vuxna och 5 barn	Nej	27	1 349 kr	Avslag med hänvisning till riktlinjer. Överskott 1 531 kr/mån
3. Man f 1970 Ensamstående	Nej	5	Sökt för tandvård utförd i oktober 1997	Avslag med hänvisning till att sökanden vid behandlingstillfället hade inkomster över norm. Betraktas som skuld
4. Man f 1967 2 vuxna och 3 barn	Ja	69 x/	9 995 kr	Avslag med hänvisning till att behovet kan tillgodoses på annat sätt, genom avbetalning. Överskott 3 794 kr/mån
5. Kvinna f 1958 1 vuxen och 3 barn	Nej	123 **	16 000 kr	Avslag, kan avbetalas. Överskott 1 275 kr/mån. Beräknad avbetalning 1 200 kr/mån i 14 mån.
6. Kvinna f 1951 1 vuxen och 1 barn	Nej	17	2 100 kr	Avslag med hänvisning till överskott 2 480 kr/mån
7. Man f 1949 2 vuxna	Nej	71 ***	3 400 kr	Avslag med hänvisning till överskott drygt 5 000 kr/mån
8. Man f 1947 Ensamstående	Nej	19	Har inte inlämnat kostnadsförslag	Avslag, har inte bidragit med nödvändigt underlag

Från det att kostnadsförslag kom in till beslut * 21 dagar, ** 42 dagar, *** 9 dagar

x/ Från det att utlåtande från konsulttandläkare kom in till beslut 3 dagar

Norrköpings kommun, Södra distriktet				
Kön och födelseår samt familjetyp	Granskat av konsult-tandläkare	Handläggningstid antal dagar från ansökan till beslut	Beräknad kostnad	Avslagsmotivering
1. Kvinna f 1975 2 vuxna	Nej	4	2 497 kr	Behovet tillgodoses genom egna inkomster, överskott 2 122 kr.
2. Man f 1977 1 vuxen	-	-	Tidsbegränsat beslut 9801 beviljad 2 883 kr. Beslutet gäller 3 mån. Förlängt ytterligare 3 mån 9804	9811 Avslag "Rätt till bistånd enl 6 g § SoL till tandvård föreligger ej enligt kommunens riktlinjer. Du har inte gått på de tider Du haft och 3 mån gränsen har gått ut för länge sedan."
3. Kvinna f 1944 1 vuxen och 1 barn samt 2 vuxna barn inneboende	Nej	31	3 300 kr	Rätt till bistånd föreligger ej enligt kommunens riktlinjer. Överskott 891 kr, möjliggör avbetalning inom 6 mån
4. Man f 1934 2 vuxna	Ja	47 x/	6 474 kr	Avslag med hänvisning till riktlinjer och att konsulttandläkaren anser att nuvarande proteser fungerar tillfredsställande.
5. Kvinna f 1961 1 vuxen och 3 barn	Nej	5	5 500 kr	Avslag med hänvisning till kommunens riktlinjer, kan tillgodoses genom normöverskott 9 712 kr.

x/ Från det att utlåtande från konsulttandläkare kom in till beslut 4 dagar

Länsstyrelsens kommentar

Handläggningstiderna strider i flera av ärendena mot förvaltningslagens krav på snabb handläggning.

Länsstyrelsen finner även anledning att i ovan redovisade ärende nr 5 Motala kommun påtala det orimliga i att den enskilde ska behöva ta i anspråk i stort sett hela överskottet till avbetalningar under en period av 14 månader.

Vid granskningen i Motala har observerats att vid normberäkning har hänsyn inte tagits till andra kostnader utöver riksnorm än hyra.

Länsstyrelsen anser att vid en översiktlig normberäkning måste schablonbelopp avseendeushållsel och hemförsäkring samt andra faktiska kostnader som faller inom 6 b § punkt 2 läggas till. Om så inte sker blir det framräknade normöverskottet för högt och klart missvisande.

I de flesta granskade ärendena föreligger dock förhållandevis höga normöverskott, som bör möjliggöra för den enskilde att inom rimlig tid avbetala kostnaden. En rimlig avbetalningstid är enligt Länsstyrelsens mening sex månader.

5. SAMTAL MED ARBETSLEDARE OCH HANDLÄGGARE

Svaren från handläggarna visar att det kan vara svårt att dra gränsen för vad som är att betrakta som akut tandvård. Vid osäkerhet tas ärendet upp för diskussion med arbetsledare eller på gruppmöten. I de fall ärendet granskats av konsulttandläkare följs tandläkarens bedömning.

I Norrköpings kommun har arbetsledarna, för de grupper som arbetar med socialbidrag, beslutat att godkänna kostnader för ett årligt besök hos tandläkare. Motivet för detta är att man då förebygger behov av omfattande tandvård. Dessa beslut rapporteras till nämnden som så kallade avstegsbeslut, (avsteg från riktlinjerna). I Motala kommun beviljas bistånd till undersökning endast vid akuta besvär. Både arbetsledare och handläggare anser att socialbidrag till tandvård i stort sett beviljas i samma omfattning som före lagändringen.

På fråga om lagändringen medfört en ändrad bedömning av den sökandes behov i allmänhet gavs följande svar:

- Det har stramats åt i hela samhället.
- Tryck uppifrån att spara.
- Viss skärpning när det gäller möbler.
- Alltid hembesök vid ansökan om möbler.
- Synen på människans behov har förändrats exempelvis när det gäller hemutrustning.
- Inga stora förändringar, de kom innan. De senaste fyra, fem åren mer och mer restriktivt.
- Lite restriktivare än tidigare.
- Svårare att få tandvård.

Länsstyrelsens kommentar

Endast en handläggare anser att det blivit svårare att få socialbidrag till tandvård efter lagändringen. Den nu genomförda undersökningen ger dock inte belägg för detta.

Däremot nämns i flera fall en ökad restriktivitet när det gäller att bevilja socialbidrag till hemutrustning.

Sammanfattningsvis kan Länsstyrelsen konstatera att denna mycket begränsade undersökning inte ger belägg för att ärenden rörande omfattande tandvård behandlas mer restriktivt än före lagändringen.