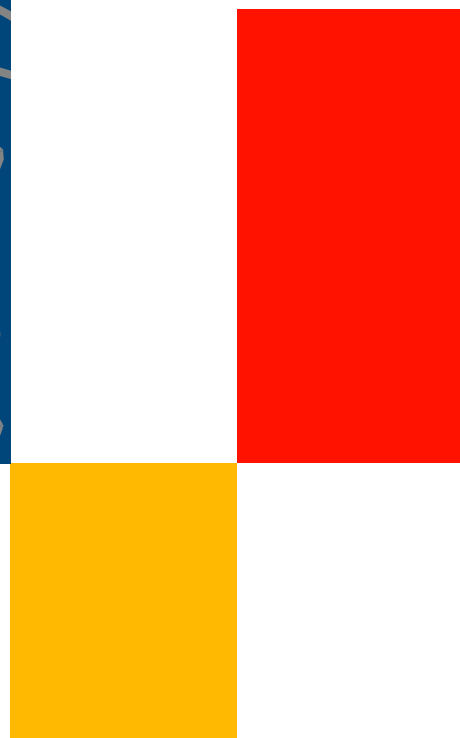


Ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen

Sociala enheten 2002-04-08





FÖRORD

Enligt regeringens regleringsbrev för budgetåret 2002 har samtliga länsstyrelser uppdraget att till Socialstyrelsen återskildra antalet i länet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen per den 1 januari 2002. Redovisningen skall omfatta väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut och domar.

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

Bo Silén
Socialdirektör

Britta Mellfors
Socialkonsulent

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
INLEDNING	7
ANTALET ÄLDRE-ÄLDRE FORTSÄTTER ATT ÖKA	7
REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN.....	8
ANTAL EJ VERKSTÄLLDA BESLUT OCH DOMAR	8
FÖRÄNDRINGAR ÖVER ÅR I ANTALET EJ VERKSTÄLLDA BESLUT	9
HUR LÅNG TID KAN GÅ INNAN BESLUT VERKSTÄLLS?.....	10
HANDLÄGGNINGSRUTINER	11
ORSAKER TILL ATT BESLUT EJ VERKSTÄLLS.....	13
<i>Brist på särskilda boendeformer i flera kommuner.....</i>	<i>13</i>
<i>Önskemål om specifikt boende</i>	<i>14</i>
ÅTGÄRDER SOM GJORTS FÖR ATT MINSKA ANTALET EJ VERKSTÄLLDA BESLUT	14
ANLEDNING TILL ATT ANTALET EJ VERKSTÄLLDA BESLUT AVVIKER FRÅN FÖRRA MÄTNINGEN.....	15
HANDLÄGGNING.....	16
DISKUSSION OCH KOMMENTARER.....	18
VAD SÄGER RESULTATET OM RÄTTSSÄKERHETEN FÖR DEN ENSKILDE?.....	20
HUR BÖR KOMMUNEN AGERA SÅ ATT HANDLÄGGNINGEN SKER RÄTTSSÄKERT OCH MED MÖJLIGHET FÖR DEN ENSKILDE ATT PÅVERKA SITT BOENDE?	21

SAMMANFATTNING

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2002 har Länsstyrelsen uppdraget att till Socialstyrelsen återrapportera antalet i länet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen per den 1 januari 2002.

Det är positivt att antalet ej verkställda beslut totalt sett har minskat från 115 stycken vid årsskiftet 2000/2001 till 91 stycken vid årsskiftet 2001/2002. I fyra kommuner har antalet ej verkställda beslut minskat i jämförelse med mätningen året innan och i tre kommuner har antalet ökat. I sex kommuner är situationen oförändrad.

Länsstyrelsen kan med tillfredsställelse konstatera att Linköping, två år i rad, inte haft något ej verkställt beslut vid undersökningstillfället och har därmed balans mellan behov och tillgång på platser.

Även Finspång har de senaste två åren hållit antalet ej verkställda beslut på en låg nivå och bör med den planerade utbyggnaden komma i fatt efterfrågan på särskilt boende.

Inom några kommuner är förändringarna stora. Motala har minskat från 65 till 47 ej verkställda beslut vilket är positivt men inte tillfredsställande. Mjölby har ökat från 3 till 18 vilket är oroande. Mjölby och Motala är de kommuner som har flest beslut som är äldre än tre månader.

Norrköping har minskat antalet ej verkställda beslut rejält men inom en kommunedel finns vid årsskiftet 23 ärenden som inte erhållit något beslut på grund av platsbrist i ordinärt särskilt boende.

Det är oroande att Valdemarsvik, som vid tidigare mätningar inte haft något ej verkställda beslut, nu har sju stycken samt sju ärenden som är vilande på grund av att det saknas platser.

Mätningen av antalet ej verkställda beslut och domar samt kommunernas/-kommundelarnas kommentarer tyder på att det fortfarande råder viss brist på särskilda boendeformer i länet. Bristsituationen uppenbaras dels genom att biståndsbeslut ej kan verkställas, dels genom att den enskilde får avslag trots att behov föreligger och dels genom att det finns sökanden som får vänta på beslut för att det saknas platser i permanent särskilt boende.

När det gäller flyttning till särskilt boende går vanligtvis en viss tid från beslut till verkställighet. Den äldre kan vanligtvis inte flytta dagen efter att beslut meddelats. Mot den bakgrunden är det acceptabelt att det vid ett mättillfälle finns några ej verkställda beslut. Det är emellertid förvånande att variationen mellan kommunerna är så stor som framgår av denna rapport.

Trots upprepade rapporter en åldrande befolkning och om prognoser avseende ålderspyramidens form har några kommuner inte byggt ut särskilda boendeformer motsvarande behovet. Dessa kommuner bör omgående vidta åtgärder för att uppnå målet att kunna erbjuda permanent särskilt boende till dem som behöver det.

Flera kommuner satsar på utbyggnad av korttidsboende för att den äldre skall kunna bo kvar i eget ordinärt boende. I framtiden kommer det sannolikt att vara ett ökat behov av såväl permanent särskilt boende som av korttidsboende med tanke på att åldersgruppen 80 år och äldre ökar kraftigt. Korttidsboende bör dock inte lösa eller dölja bristen på permanent särskilt boende då detta är ett bedömt behov.

Mot bakgrund av den debatt som förekommit om ej verkställda beslut och domar har JO uttalat att om ett beslut inte kan verkställas inom tre månader bör ett avslagsbeslut meddelas. Länsstyrelsen anser att ärenden skall handläggas i enlighet med JO:s uttalande.

INLEDNING

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2002 har Länsstyrelsen uppdraget att till Socialstyrelsen återrapportera antalet i länet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen per den 1 januari 2002. Redovisningen skall omfatta väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut och domar.

Kommunerna har via en enkät redovisat beslut eller domar inom äldreomsorgen som ej var verkställda den 1 januari 2002. Kommunerna särredovisade hur många beslut eller domar som avsåg särskilt boende respektive hjälp i hemmet. Vidare skulle kommunerna redovisa hur lång tid som förflutit vid mättillfället sedan beslutet respektive domen.

Länsstyrelsen har genom enkäten även ställt frågor om kommunernas handläggningsrutiner när det gäller beslut som man ser inte kan verkställas omgående.

I Östergötlands län finns 13 kommuner och samtliga har inkommit med svar på enkäten. Norrköping är indelad i nio kommundelar och har lämnat redovisning från var och en av dessa. Rapporten omfattar således svar från 21 kommuner/-kommundelar.

Antalet äldre-äldre fortsätter att öka

Vid årsskiftet 2001/2002 var totalbefolkningen i Östergötland 412 363 personer och det är en ökning med 1 018 personer sedan årsskiftet innan. Antalet personer i åldersgruppen 65 år och äldre har ökat med enbart 7 personer medan antalet 80 år och äldre har ökat med 657 personer. Detta innebär att det är gruppen äldre-äldre som står för den faktiska ökningen när det gäller personer över 65 år. Det är i denna grupp som behov av service, personlig omvårdnad samt särskilt boende vanligtvis blir omfattande. (Se tabell 1).

Tabell 1. Förändringar i befolkningen i Östergötland

	1999-12-31	2000-12-31	Förändring från föreg år	2001-12-31	Förändring från föreg år
Totalt	411 320	411 345	+ 25	412 363	+ 1 018
> 65 år	72 463	72 399	- 64	72 406	+ 7
> 80 år	20 727	21 545	+818	22 202	+ 657

Vid en jämförelse med årsskiftet 1999/2000 kan konstateras att det har skett relativa förändringar mellan olika grupper i befolkningsökningen. Totalbefolkningen hade 1999/2000 ökat med bara 25 personer och gruppen 80 år och äldre hade ökat med 818 personer. Med andra ord var ökningen i gruppen 80 år och äldre 32 gånger större än en totalbefolkningens ökning. Detta kan jämföras med den senaste mätningen då ökningen totalt var 1 018 personer och 657

personer i gruppen 80 år och äldre vilket är 64 procent av den totala ökningen. För gruppen 80 år och äldre är ökningen alltså mindre i förhållande till den totala befolkningsökningen vid den senare mätningen. Inom hela gruppen 65 år och äldre så är det de äldre-äldre som står för ökningen.

Andelen personer som är 80 år och äldre är 5,4 procent och är därmed så gott som konstant i jämförelse med den förra undersökningen då den var 5,2 procent. Det beror på att det skett en ökning såväl av totalbefolkningen som av gruppen 80 år och äldre.

REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN

Antal ej verkställda beslut och domar

Av enkätsvaren framkommer att det i länet som helhet skett en minskning avseende antalet ej verkställda beslut i jämförelse med årsskiftet 2000/2001. (Se tabell 2). Den 1 januari 2001 hade sex kommuner 115 ej verkställda beslut. Den 1 januari 2002 hade sju kommuner 91 ej verkställda beslut. Det är följaktligen en minskning av *antalet* ej verkställda beslut men ändå *en kommun mer* som har beslut som ej var verkställda än vad det var vid förra mätningen.

Det finns ingen ej verkställd dom i länet vid mättillfället.

Finspång har under de år som mätningar ägt rum successivt minskat antalet beslut som ej är verkställda.

Linköping som vid den första mätningen hade 44 ej verkställda beslut har haft noll vid de två senaste undersökningarna.

Mjölby som minskade rejält från den första till andra mätningen har med sina 18 ej verkställda beslut åter ett högt antal.

Motala har länge haft ett stort antal ej verkställda beslut men har ändå minskat antalet från 65 till 47 stycken.

Inom Norrköpings kommun har det, trots att det skett en minskning från 34 till 12 ej verkställda beslut, skett en ökning av antalet kommundelar som har ej verkställda beslut.

Valdemarsvik som tidigare inte haft något ej verkställt beslut har vid årets mätning sju stycken.

Samtliga ej verkställda beslut inom äldreomsorgen har vid tidigare mättillfällen avsett särskilt boende men nu finns även några som avser hemtjänst eller larm. Hemtjänst kan följaktligen i regel erbjudas den enskilde utan dröjsmål.

Tabell 2: Sammanställning av kommunernas enkätsvar och jämförelse med åren innan

Kommun/ kommundel	Ej verk- ställda beslut 2002-01-01	Ej verk- ställda beslut 2001-01-01	Ej verk- ställda beslut 1999-12-31	Ej verk- ställda domar 2002-01-01	Ej verk- ställda domar 2001-01-01	Ej verk- ställda domar 1999-12-31
Boxholm	1	1	-	-	-	-
Finspång	4	5	14	-	-	-
Kinda	2	-	-	-	-	-
Linköping	-	-	44	-	-	-
Mjölby	18	3	16	-	-	-
Motala	47	65	16	-	-	-
Norrköping	(12)	(34)	(23)			
<i>City</i>	1	3	7	-	-	-
<i>Eneby</i>	3	17	6	-	-	-
<i>Kolmården</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Kvillinge</i>	3	3	-	-	-	-
<i>Skärblacka</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Södra</i>	1	-	-	-	-	-
<i>Vikbolandet</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Västra</i>	4	7	-	-	1	1
<i>Östra</i>	-	4	10	-	-	-
Söderköping	-	-	4	-	-	-
Vadstena	-	-	-	-	-	-
Valdemarsvik	7	-	-	-	-	-
Ydre	-	-	-	-	-	-
Ätvidaberg	-	7	1	-	-	-
Ödeshög	-	-	-	-	-	-
Totalt:	91	115	118	-	1	1

Förändringar över år i antalet ej verkställda beslut

Som redan visats ovan är skillnaden av ej verkställda beslut 24 stycken mellan årsskiftena 2000/2001 och 2001/2002. Vid en jämförelse med den mätning som gjordes 1998/1999 då antalet var 54 stycken visar det sig att det fortfarande är ett stort antal. Diagram 1 visar skillnader inom respektive kommun vid fyra olika mätningar.

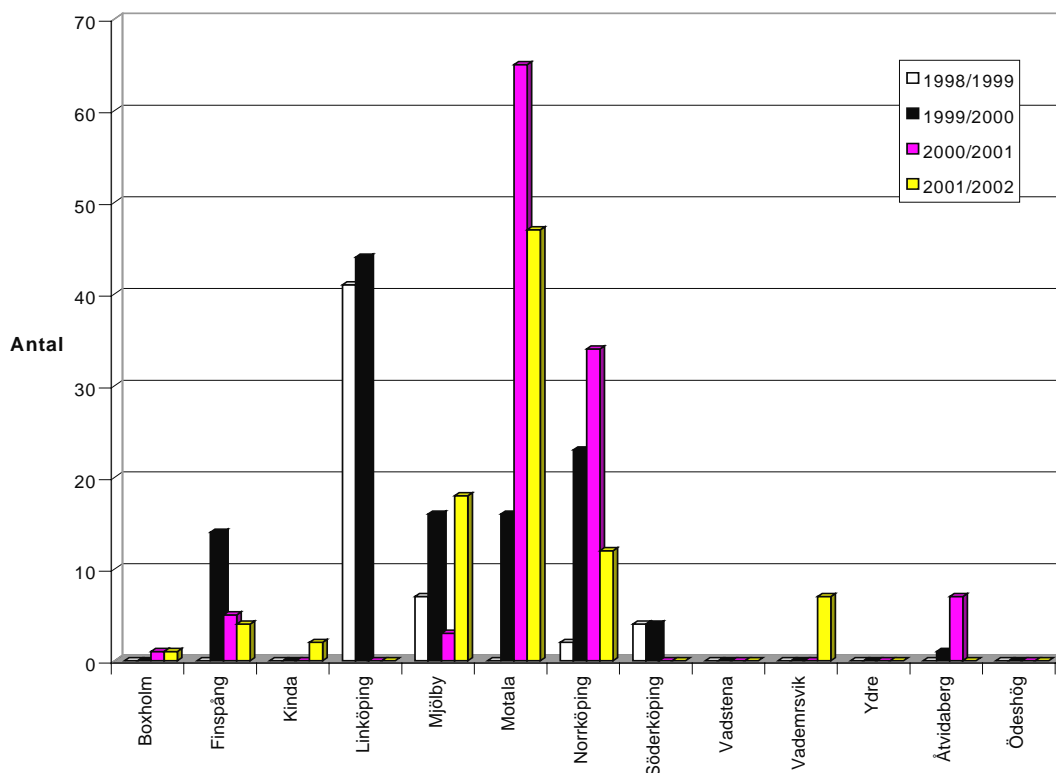


Diagram 1. Antalet ej verkställda beslut per kommun vid årskiftet 1998/1999, 1999/2000, 2000/2001 och 2001/2002

Några kommuner har haft noll eller mycket få ej verkställda beslut vid samtliga mättillfällen. Finspång har sänkt antalet ej verkställda beslut de senaste åren. Det har skett stora förändringar inom vissa kommuner mellan mätningarna. Motala har minskat antalet men ligger fortfarande anmärkningsvärt högt. Norrköping har minskat antalet betydligt sedan föregående mätning. Valdemarsvik som haft noll tidigare har nu sju stycken. Linköping som låg högt vid de första två mätningarna har legat på noll vid de två senaste mätningarna.

Hur lång tid kan gå innan beslut verkställs?

Av tabell 3 framgår att majoriteten av ej verkställda beslut inom äldreomsorgen avser särskilt boende. Det innebär att den enskilde kan erbjudas hemtjänst utan dröjsmål. Brist på särskilt boende råder dock inom flera kommuner/kommundelar. I den nu gjorda undersökningen är det första gången man har rapporterat att man har beslut om beviljat larm som ej är verkställt.

Nästan 70 procent av samtliga ej verkställda beslut i länet ligger inom den så kallade 3-månadersregeln. För 35 procent av besluten har det vid mättillfället förflutit mindre än en månad sedan beslutet. För drygt 30 procent har det dock förflutit tre månader eller mer.

Tabell 3: Tid som förflutit sedan beslut togs fördelat på typ av insats

	Antal beslut			
	< 1 mån	1-3 mån	3-6 mån	> 6 mån
Särskilt boende	30	29	12	16
Hjälp i hemmet	1			
Larm	1	1		
Totalt	32	30	12	16

I tabell 4 redovisas hur lång tid som har förflutit sedan beslut togs för respektive berörd kommun. I Mjölby har en tredjedel av besluten väntat mer än tre månader. I Motala är mer än 40 procent av de ej verkställda besluten mer än tre månader gamla. Norrköping har ett beslut som väntat mer än tre månader och Valdemarsvik har två.

Tabell 4: Tid som förflutit sedan beslutet inom respektive kommun

Kommun	Antal beslut per kommun inom respektive tidsintervall				
	< 1 mån	1-3 mån	3-6 mån	> 6 mån	Uppgift saknas
Boxholm	1				
Finspång		3			1
Kinda	1	1			
Mjölby	9	3	4	2	
Motala	13	15	6	13	
Norrköping	6	5	1		
Valdemarsvik	2	3	1	1	
Totalt	32	30	12	16	1

Handläggningsrutiner

Enkäten omfattade en fråga om handläggningsrutiner i kommunen. Frågan avsåg hur man handlägger en ansökan om aktuell insats inte kan verkställas omgående. Svarsalternativen var A Ansökan avslås eller B Ärendet få vila och beslut tas när insatsen kan verkställas. Se tabell 5.

Tabell 5: Hur handlägger kommunen en ansökan om aktuell insats inte beräknas kunna verkställas omgående?

Kommun/ kommundel	Ansökan avslås trots behov		Hur många avslag under år 2001	Ärendet får vila tills insatsen kan verkställas		Hur många ärenden var vilande 1 jan 2002
		Nej				
Boxholm		Nej				
Finspång		Nej		Ja		2
Kinda	Ja				Nej	
Linköping	Ja		2			
Mjölby		Nej			Nej	
Motala		Nej			Nej	
Norrköping						
<i>City</i>		Nej		Ja		-
<i>Eneby</i>	Ja		6			
<i>Kolmården</i>	Ja		0	-	-	
<i>Kvillinge</i>	Ja		8		Nej	
<i>Skärblacka</i>	Ja		6		Nej	
<i>Södra</i>		Nej		Ja		0
<i>Vikbolandet</i>		Nej		Ja		
<i>Västra</i>	Ja		5	Ja		23
<i>Östra</i>		Nej		Ja		
Söderköping	Ja		1	Ja		7
Vadstena	-			Ja		2
Valdemarsvik	-			Ja		7
Ydre		Nej			Nej	
Åtvidaberg	-			Ja		8
Ödeshög		Nej			Nej	
Totalt:	8	10	28	10	7	49

Boxholm uppger att man i dagsläget har tillräckligt med platser och ställs inte inför situationen att man måste avslå på grund av platsbrist. Alla ansökningar beviljas och beslutet kan verkställas omgående eller inom en månad.

I Finspång, Mjölby och i Motala får den enskilde ett gynnande beslut trots att aktuell insats inte beräknas kunna verkställas omgående. Det innebär att den sökande inte har möjlighet att överklaga. Finspång har vid enkätens besvarande även två ansökningar vilande och kommenterar att i båda fallen är situationen tillfälligt löst genom korttidsboende.

I Norrköping skiljer sig rutinerna mellan olika kommundelar. Av de nio kommundelarna svarar fyra att man avslår ansökan om man inte kan verkställa omgående. Tre av dessa fyra kommundelar har tillsammans avslagit 20

ansökningar. Fyra kommundelar svarar att man inte avslår ansökan utan ärendet får vila tills man ser att beslutet kan verkställas. Ingen av dessa kommundelar har dock något vilande ärende vid undersökningstillfället. Västra kommundelen svarar att man i vissa fall avslår en ansökan och att man i vissa fall låter ärendet vila tills man ser att man kan verkställa beslutet. Västra kommundelen hade 23 ärenden vilande vid undersökningstillfället. Avslag ges på en ansökan när det är fråga om en ”ålderdomshemsplats” eller servicelägenhet. I samband med avslaget får den enskilde en förfrågan om man vill stå i kö tills en plats kan erbjudas och då behöver man inte inkomma med ny ansökan. De ärenden som är vilande avser främst personer med omfattande omvårdnadsbehov och som behöver ett boende av sjukhemskaraktär. Här menar man att man kan inte ge avslag för man måste hitta någon sorts lösning. Det kan vara korttidsboende tills permanent boende kan erbjudas eller den enskilde får vara kvar på sjukhus med kommundelens betalningsansvar. Av de 23 vilande ärendena är 15 lösta genom korttidsboende. Västra kommundelen hade vid mätningstillfället mycket stor platsbrist.

Skärblacks kommun del kommenterar att man ger avslag på grund av platsbrist. Alla sökande får information om hur man överklagar. Ingen har överklagat. Behoven tillgodoses med utökad hemtjänst eller korttidsplats.

Söderköping ger avslag på vissa fall och låter ärendet vila i vissa fall. Om man ser att man inte kan verkställa beslutet omgående informerar man den enskilde om möjligheten att överklaga och den enskilde får välja om man vill ha ett avslag för att kunna överklaga. Om den enskilde inte vill överklaga får ärendet vila tills plats finns och beslut tas när detta kan verkställas.

I Åtvidaberg pågår diskussion om handläggningsrutiner för att stärka rättssäkerheten för den enskilde.

Sammanfattningsvis noteras att nästan hälften av alla kommuner/kommundelar ger inte avslag trots att aktuell insats inte kan verkställas omgående. Nästan hälften anger att man låter ärendet vila tills insatsen kan verkställas.

Orsaker till att beslut ej verkställs

Brist på särskilda boendeformer i flera kommuner

Platsbrist eller brist på lämpligt boende anges från flera kommuner som orsak till att beslut ej har kunnat verkställas. Det kan också bero på att det är brist på permanentboenden och den enskilde bor tillfälligt på korttidsboende. I Mjölby saknas det tillgängliga platser och antalet beslut som ej verkställts har ökat markant sedan föregående undersökning.

Motala anger också att brist på platser är främsta orsaken till att beslut väntar på verkställighet. Man kommenterar dessutom att platsbristen kommer att öka de

närmaste åren. Detta beror på att man renoverar och bygger om för att få bättre standard på de särskilda boendena. Man har fortfarande kvar flerbäddsrum i vissa boenden. Under 2002 kommer antalet platser att minska med 20 men under 2003 skall det bli en ökning av 11 platser. Utbyggnaden har inte gått i den takt som planerats. Motala har avskaffat servicelägenheter och denna form av boende kan inte erhållas som ett bistånd. Man har istället inrättat så kallat trygghetsboende, som erbjuder en högre grad av service och personlig omvårdnad.

I Norrköping anger fem av nio kommundelar att det är brist på permanenta platser som är orsak till att beslut ej kan verkställas.

Finspång och Valdemarsvik anger också att anledningen till att beslut inte kan verksällas är platsbrist.

Önskemål om specifikt boende

Av kommunernas/kommundelarnas kommentarer framkommer att en vanlig orsak till att ett beslut ej verkställs är att den enskilde avböjer ett erbjudande för att man har önskemål om ett speciellt boende.

Boxholm, Kinda och Söderköping uppger att de beslut som väntar på verkställighet är föranledda av att den enskilde har önskemål om ett visst boende. Åtvidaberg, som har åtta vilande ärenden, anger att den enskilde har tackat nej till erbjuden plats på grund av att platsen varit i område som personen inte kunnat acceptera. Man har då en bevakningslista och tar beslut och verkställer när plats finns i det önskade boendet.

Mjölby och Norrköping som båda uppger att man har brist på platser påpekar att man har vissa beslut som ej är verkställda på grund av att den enskilde säger ifrån om erbjuden plats för att man önskar bo på en speciell enhet.

Åtgärder som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut

Finspång som tidigare angett att det är brist på passande vårdboende för personer med demenssjukdom har nu beslut på nybyggnation av ett sådant boende. Man har också stärkt myndighetsutövningen för att förbättra handläggningen av ansökningar.

Linköping, som vid mättillfället inte har något ej verkställt beslut, har angett att under året har två personer fått avslag på ansökan om särskilt boende på grund av att man inte kunnat erbjuda plats inom tre månader. Det tyder på att Linköping i stort sett har särskilda boendeformer i tillräcklig omfattning. Linköping anger att man ökat antalet vårdboende genom nyproduktion och har nu särskilda boendeformer som i dagsläget täcker behovet.

I Mjölby är ett äldreboende under ombyggnad och beräknas tas i full drift under april 2002. Tyvärr kommer delar av ett annat äldreboende att läggas ner vilket medför att nettoökningen bara blir 2-3 platser.

Norrköping arbetar med att bygga ut och utöka antalet platser inom särskilt boende. Flera kommunalar uppger att fram till 2006 kommer man att ha kommungemensam planering till särskilt boende. Normalt planerar och fördelar respektive kommunal särskilda boenden inom den egna kommunalen. I Norrköping satsar man främst på korttidsboende och växelvårdsplatser för att åtgärda den rådande bristen på särskilda boendeformer. Den enskilde kan också i väntan på permanent särskilt boende få behovet tillgodosett genom utökad hemtjänst.

Vikbolandets kommunal uppger att utbyggnad av antalet platser i särskilt boende är planerad. Eneby kommunal uppger att man gjort beställning på utökade platser för 2002. Kolmårdens kommunal planerar för nybyggnation av särskilt boende med utökad antal platser till 2003-2004. Några kommunalar uppger att inga särskilda åtgärder har vidtagits.

Motala, Vadstena, Valdemarsvik, Ydre och Ödeshög har inte lämnat något svar på frågan om vilka väsentliga åtgärder som vidtagits under året för att kunna verkställa domar.

Anledning till att antalet ej verkställda beslut avviker från förra mätningen.

Kommunerna ombads att, i förekommande fall, beskriva anledningen till att antalet ej verkställda beslut avvek från förra mätningen. Flertalet kommuner har inte besvarat denna fråga. Många har inte någon större avvikelse från föregående mätning och följaktligen ingen anledning att svara. Mjölby som har ökat antalet ej verkställda beslut från tre till 18 har inte heller lämnat någon redovisning.

HANDLÄGGNING

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

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

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem gillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Socialtjänstlagens 11 kap 1 § anger att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Ett beslut att avslå en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan överklagas till förvaltningsdomstol.

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

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

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

Enligt Socialstyrelsens SOSFS 1996:2 ”Ändring i allmänna råd om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 1994:3” bör framställan bifallas om kommunen med säkerhet kan tillhandahålla den begärda insatsen inom rimlig tid. Datum för inflyttning bör anges i beslutet. Vad som kan anses

vara rimlig tid får bedömas i varje enskilt fall men bör inte överstiga tre månader. Gör kommunen den bedömningen att beslutet inte kan verkställas inom denna tid bör framställan avslås. I beslutet bör anges när sökanden har möjlighet att återkomma och få ett positivt besked. Det bör också anges vilka alternativa insatser som kan erbjudas i avvaktan på att bostad kan erbjudas.

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

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

Länsstyrelsen kommentar

Länsstyrelsen anser att handläggning av ansökan om plats i särskilda boendeformer bör handläggas på det sätt som framgår ovan. Ett sådant förfaringsätt stärker den enskildes rättssäkerhet och tydliggör resursbrister.

DISKUSSION OCH KOMMENTARER

Enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen skall socialnämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och skall ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Det ställs allt större krav på en bra standard på de särskilda boendeformerna. Boendestandarden har under de senaste åren höjts väsentligt men fortfarande kvarstår brister i vissa kommuner. Det är ett känt faktum att antalet personer som är 80 år och äldre under flera år har ökat. Även i fortsättningen kommer antalet äldre-äldre att öka även om det är skillnader i ökningstakten mellan olika år. Det blir alltså allt fler äldre som ställer allt högre krav på bostad av god standard. Kommunerna har under de senaste åren arbetat med att förbättra boendestandarden inom särskilt boende.

I Östergötland finns drygt 22 200 personer som är 80 år och äldre. Det innebär att ansökningarna till särskilt boende är många under ett år. När en mätning av ej verkställda beslut görs vid ett specifikt tillfälle är det, enligt Länsstyrelsen, rimligt att det finns ett visst antal gynnande beslut som ännu inte blivit verkställda. Besluten skall dock vara verkställda inom tre månader.

Länsstyrelsen kan konstatera att totalt sett har antalet ej verkställda beslut sjunkit från 115 till 91 vilket är positivt. Det är dock oroande att några kommuner fortfarande har stora problem och inte har lyckats komma till rätta med bristen på särskilda boendeformer. Mot bakgrund av att kunskapen finns om att behovet ökar i takt med att antalet äldre ökar samt att kommunen har skyldighet att inrätta särskilda boendeformer är detta otillfredsställande.

Andelen ej verkställda beslut som väntat mer än tre månader är något mindre än vid förra årets undersökning. Det är en minskning från 44 procent till 30 procent av totala antalet ej verkställda beslut. Det är positivt att det skett en minskning. Det är dock inte rimligt att det kan gå mer än tre månader innan ett gynnande beslut verkställs och det är oacceptabelt att det kan ta upp till sex månader. I dessa fall måste kommunen vidtaga åtgärder som leder till snar förbättring av situationen.

Länsstyrelsen kan med tillfredsställelse konstatera att vid mättillfället hade ingen kommun någon dom som inte var verkställd.

Linköping ger avslag på ansökan om särskilt boende, trots behov, om insatsen inte kan erbjudas inom tre månader. Under året har endast två avslag gjorts på grund av platsbrist. Länsstyrelsen noterar med tillfredsställelse att Linköping tycks ha byggt ifatt behovet av särskilda boendeformer.

I Mjölby saknas det tillgängliga platser i särskilt boende och det är mycket oroande att antalet beslut som ej verkställts har ökat markant sedan föregående undersökning. Ökningen är från tre till 18 på ett år och Mjölby har inte heller lämnat någon förklaring till denna ökning trots att enkäten innehöll en fråga om just detta, vilket är anmärkningsvärt.

Motala har minskat antalet ej verkställda beslut från 65 till 47 men har ändå anmärkningsvärt många ej verkställda beslut i förhållande till övriga kommuner i länet. Man har fortfarande obalans i tillgång och efterfrågan när det gäller särskilt boende. Det är alarmerande att detta förhållande, enligt kommunens egen bedömning, ytterligare kommer att förvärras de närmaste åren.

Motala har tidigare genomfört en översyn med anledning av rådande obalans mellan behov och tillgång när det gäller särskilt boende för äldre. Antalet bostäder/platser har successivt sjunkit sedan 1995. Kommunen har tidigare redovisat att man avser att åtgärda problemet bl.a. genom viss utbyggnad av trygghetsboende, korttidsboende med rehabilitering samt utveckling av dagverksamhet. Länsstyrelsen har uppmärksammat att Motala har vidtagit flera av dessa åtgärder. Det så kallade trygghetsboendet har ersatt de nedlagda servicelägenheterna och har därför inte inneburit något tillskott på bostäder.

Det är uppenbart att Motala fortfarande har omfattande problem när det gäller att verkställa beslut om särskilt boende. Det är nödvändigt att kommunen inom en snar framtid vidtar åtgärder för att komma till rätta med situationen.

Norrköping har minskat från 34 till 12 vilket kan tyckas vara positivt. Av enkätsvaren framkommer dock att en kommunal del har 23 vilande ärenden varav 15 tillfälligt är lösta genom korttidsboende. Det tyder på att kommunen i dagsläget inte har tillräckligt med särskilda boendeformer och har svårigheter att tillgodose behovet av permanent bostad.

Från Norrköping erhålles ingen kommunövergripande kommentar om vilka åtgärder som vidtas för att minska resursbristen eller minska antalet ej verkställda beslut. Varje kommunal del har svarat hur man hanterar sin egen situation. Flera kommunal delar anger dock att man kommer att ha kommun-gemensam planering av de särskilda boendeformerna de närmaste åren. Detta är positivt med tanke på de erfarenheter Länsstyrelsen har genom klagomål och samtal från enskilda om svårigheter att få särskilt boende utanför den kommunal del där man har sin ordinarie bostad.

Kommunerna har under flera år arbetat med att förbättra boendestandarden i särskilt boende. Fortfarande kvarstår omfattande behov av ombyggnader och renoveringar i vissa kommuner. Fortfarande finns det personer som delar rum och på vissa håll är hygienutrymmen oacceptabelt trånga. Dessa åtgärder för att höja standarden på boendena leder oftast inte till att det blir ett tillskott på bostäder och ökningen av antalet bostäder skjuts alltmer på framtiden.

Det är positivt att flera kommuner har planer på utbyggnad av särskilda boendeformer. Arbeten pågår för att bättre kunna tillgodose behov och åtgärda resursbrist eller för att höja standarden på vissa särskilda boenden. Till exempel planerar Finspång nytt vårdboende för personer med demenssjukdomar.

Parallellt med renoveringsprojekt och nyproduktion sker nedskärningar på grund av krav på besparingar. Valdemarsvik som tidigare inte haft brist på platser har nu sju ej verkställda beslut och sju ärenden som är vilande och väntar på beslut när plats finns. Situationen har blivit akut försvårad på grund av besparingskrav och bland annat har man fått lägga ner ett demensboende. Det är, enligt Länsstyrelsen, en mycket oroande utveckling.

Många kommuner satsar på utbyggnad av korttidsboende för att äldre personer ska kunna bo kvar i eget ordinärt boende så länge som möjligt. Denna satsning är sannolikt helt riktig mot bakgrund av att antalet äldre-äldre kommer att öka kraftigt om några år och det kommer att vara nödvändigt att på olika sätt göra det möjligt att bo kvar i det egna hemmet. Korttidsboendet har flera funktioner och ska tillgodose skilda behov. Det kan exempelvis vara behov av funktionsuppehållande rehabilitering, utredning för bedömning av annat lämpligt boende, avlösning för anhöriga eller vård i livets slutskede. Det är mycket viktigt att denna boendeform finns och fungerar. När en äldre person bedömts vara i behov av ordinärt särskilt boende är det dock ur livskvalitetssynpunkt inte acceptabelt att man löser bristen på sådant boende genom tillfälligt korttidsboende.

Vad säger resultatet om rättsäkerheten för den enskilde?

I Mjölby och i Motala får den sökande ett gynnande beslut trots att aktuell insats inte beräknas kunna verkställas omgående. Det är otillfredsställande eftersom dessa kommuner har en mycket stor andel av det totala antalet ej verkställda beslut och många drabbas. Det är också Mjölby och Motala som har de flesta ej verkställda beslut som väntat mer än tre månader. Motala har 13 beslut som väntat mer än sex månader. Detta är helt oacceptabelt ur rättsäkerhetssynpunkt. Den enskilde erhåller inte beslutad insats och har heller ingen möjlighet att överklaga.

När situationen är tillfälligt löst genom korttidsboende kan detta, enligt Länsstyrelsens mening, ej betecknas som att kommunen har verkställt beslutet.

Det framkommer av enkätsvaren att några kommuner, Söderköping och Valdemarsvik, har någon form av blandsystem eller en "flexibel" handläggningsrutin. Även inom Norrköpings kommun förekommer olika rutiner. Man ger ibland avslag, ger ibland ett gynnande beslut som får vänta på verkställighet eller låter ärendet vila och beslut tas när insatsen kan verkställas. I Söderköping får den enskilde välja om man vill ha ett avslag för att kunna överklaga. Här behandlas inte alla lika. Det finns risk för godtycke.

Det har vid flertal tillfällen framkommit från kommuner att den äldre har önskemål om att kunna få tala om sitt kommande behov av annat boende trots att det inte är aktuellt för dagen. Många har önskemål om att finnas med i någon slags kö. Det kan finnas skilda anledningar till detta. Dels kan det vara en form av trygghet att man redan är känd när behov av annat boende blir aktuellt. Det kan också vara att man vill kunna påverka vart man skall flytta för att tillbringa den sista tiden i livet. Flera kommuner förklarar att det är detta som är anledning till att vissa beslut inte är verkställda eller att man har ärenden vilande tills det blir ett boende ledigt där den enskilde önskar bo. Hur påverkar detta förfaringssätt rättssäkerheten?

Om den enskilde tackar nej på grund av att man inte blir erbjuden boende på en viss enhet kan man fråga sig hur stort behovet egentligen är? Ja, det är sannolikt inte akut och det bör också vara en strävan att flyttning till ett särskilt boende föregås av personens egen planering och inte blir en akut lösning. Det är dock viktigt att den äldre få möjlighet att välja eller åtminstone få påverka sitt boende. Det är trots allt fråga om att personen skall flytta till ett eget boende och inte fråga om en placering. Här kan handläggaren hamna i svåra situationer som kräver kompetens för att kunna klara handläggningen både på ett rättssäkert sätt och med respekt för individuella önskemål. Den enskilde måste kunna känna att det finns möjligheter att påverka och styra sin framtid samtidigt som rättssäkerheten inte får sättas ur spel.

Hur bör kommunen agera så att handläggningen sker rättssäkert och med möjlighet för den enskilde att påverka sitt boende?

Enligt prop 2000/01:80, Ny socialtjänstlag m.m., råder stor samstämmighet om att frågor om enskilda människors rättssäkerhet skall väga tungt. Hur den enskildes rättssäkerhet skall utformas finns det dock skilda uppfattningar om.

De nationella målen för äldrepolitiken säger bland annat att den äldre skall kunna behålla sitt oberoende, bemötas med respekt och kunna ha inflytande över sin vardag. I SOU 1997:170, ”Bemötande av äldre – trygghet, självbestämmande, värdighet”, framhålles den enskildes rätt att få bestämma över sin livssituation. Kommunen bör sträva efter att öka valmöjligheterna genom ett varierat utbud av vård och omsorg. Inom ramen för ett biståndsbeslut bör den enskilde ges ökat inflytande över valet av insatser för att de skall motsvara vanor, intressen och livssituation i övrigt.

Socialnämnden kan utfärda riktlinjer till vägledning vid biståndsbedömning om vad som i den egna kommunen är att betrakta som skälig levnadsnivå. Oavsett vilka riktlinjer som finns måste varje prövning av rätten till bistånd i varje enskilt fall ske utifrån den enskildes behov. Den enskilde har ingen ovillkorlig rätt till vissa insatser men för att han eller hon skall kunna uppleva trygghet fordras att insatserna utformas flexibelt efter de individuella behoven. Olika behov skall vägas samman och bedömningen skall präglas av helhetssyn.

Omsorgsfullt och professionellt utförda biståndsbedömningar och tydliga beslut garanterar rättssäkerheten.

Länsstyrelsen anser att om ett beslut inte kan verkställas inom tre månader skall ansökan avslås.