

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

Sociala enheten 2003-08-13





FÖRORD

Länsstyrelsen har under de senaste åren enligt regleringsbrev haft regeringens uppdrag att rapportera antalet i länet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Uppdraget har omfattat att redovisa väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut och domar. Länsstyrelsen har därför genom enkätundersökningar följt utvecklingen i Östergötland. Även vid årsskiftet 2002/2003 erhöll kommunerna en enkät och resultatet av den undersökningen redovisas i föreliggande rapport.

Bo Silén
Socialdirektör

Britta Mellfors
Socialkonsulent

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
INLEDNING	7
EN ÄLDRE BEFOLKNING	7
ANTALET ÄLDRE-ÄLDRE FORTSÄTTER ATT ÖKA	8
...MEN DEN RELATIVA ÖKNINGEN AVTAR JUST NU	8
REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN	11
ANTAL EJ VERKSTÄLLDA BESLUT OCH DOMAR	11
VARIATION ÖVER ÅREN I ANTALET EJ VERKSTÄLLDA BESLUT	12
HUR LÅNG TID KAN GÅ INNAN BESLUT VERKSTÄLLS?	12
HANDLÄGGNINGSRUTINER	13
ORSAKER TILL ATT BESLUT EJ VERKSTÄLLS	15
<i>Brist på särskilda boendeformer i flera kommuner.....</i>	<i>15</i>
<i>Önskemål om specifikt boende</i>	<i>16</i>
ÅTGÄRDER SOM GJORTS FÖR ATT MINSKA ANTALET EJ VERKSTÄLLDA BESLUT ...	16
DOMAR	16
HANDLÄGGNING	17
DISKUSSION OCH KOMMENTARER	19
VAD SÄGER RESULTATET OM RÄTTSSÄKERHETEN FÖR DEN ENSKILDE?	21
HUR BÖR KOMMUNEN AGERA SÅ ATT HANDLÄGGNINGEN SKER RÄTTSSÄKERT OCH MED MÖJLIGHET FÖR DEN ENSKILDE ATT PÅVERKA SITT BOENDE?	22

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen har enligt regleringsbrev i flera år haft uppdraget att till Socialstyrelsen återrapporera antalet i länet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Regleringsbrevet för år 2003 omfattas inte av detta uppdrag men Länsstyrelsen vill med kontinuitet följa utvecklingen i länet och har därför genomfört en undersökning även i år.

Det är positivt att antalet ej verkställda beslut totalt sett har fortsatt att minska. Vid årsskiftet 2002/2003 var antalet 78 mot 91 vid årsskiftet 2000/2001. Flertalet kommuner har balans mellan tillgång och efterfrågan och kan tillgodose behovet av särskilt boende.

Mätningen av antalet ej verkställda beslut och domar samt kommunernas kommentarer tyder ändå på att det fortfarande råder viss brist på särskilda boendeformer i länet. Bristituationen 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 tillfälligt får bo på korttidsboende i väntan på permanent särskilt boende.

Trots upprepade rapporter om en åldrande befolkning och om prognoser avseende ålderspyramidens form har några kommuner inte byggt ut särskilda boendeformer motsvarande behovet. Mest oroande är det i Motala, men även Finspång och Norrköping har svårigheter att kunna erbjuda särskilt boende inom tre månader. Dessa kommuner bör omgående vidta åtgärder för att uppnå målet att kunna erbjuda permanent särskilt boende till dem som behöver det.

Motala ligger fortfarande mycket högt med 45 ej verkställda beslut och stor del av dessa har väntat tre månader eller mer. Detta är inte en acceptabel situation enligt Länsstyrelsen.

Norrköping, som minskade rejält förra året, ligger på samma nivå som förra mätningen. Under året har kommunen avslagit 23 ansökningar på grund av platsbrist vilket tycker på en obalans mellan behov och tillgång på särskilt boende.

I ett par kommuner är variationen relativt stor mellan olika mättillfällen. Antalet ej verkställda beslut har ibland ökat och ibland minskat. Finspång har de senaste två åren hållit antalet ej verkställda beslut på en låg nivå men har trots öppnandet av ett nytt demensboende ökat antalet ej verkställda beslut. Mjölby har däremot minskat från 18 till åtta trots en mycket marginell ökning av antalet platser vilket är positivt.

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

När det gäller flyttning till särskilt boende går vanligtvis en viss tid från beslut till verkställighet. Den äldre kan vanligtvis inte flytta i direkt anslutning till att ett gynnande beslut meddelas. Mot den bakgrunden är det acceptabelt att det vid ett undersökningstillfälle finns ett antal ej verkställda beslut.

Länsstyrelsen saknar från Motala och Norrköping redogörelse för vilka åtgärder man tänker vidta för att minska antalet ej verkställda beslut.

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 korttidsboende med tanke på att åldersgruppen 80 år och äldre successivt kommer att öka. Korttidsboende bör dock inte lösa eller dölja bristen på permanent särskilt boende då detta är ett bedömt behov.

Om ett beslut inte kan verkställas inom tre månader bör ett avslagsbeslut meddelas. Länsstyrelsen ansluter sig till JO:s uttalande.

INLEDNING

Länsstyrelsen har under flera år enligt regleringsbrev haft uppdrag att till Socialstyrelsen återrapportera antalet i länet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen per den 1 januari varje år. Redovisningen har även omfattat vilka väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut och domar.

I 2003 års regleringsbrev har regeringen inte gett länsstyrelserna uppdrag att göra motsvarande mätning per den 1 januari 2003. Däremot nämns att länsstyrelserna åter igen skall mäta antalet ej verkställda beslut och domar vid årsskiftet 2003/2004. Länsstyrelsen har beslutat att genomföra en undersökning om antalet ej verkställda beslut och domar även vid årsskiftet 2002/2003 för att få möjligheten att med kontinuitet följa utvecklingen.

Kommunerna har via en enkät redovisat beslut eller domar inom äldreomsorgen som ej var verkställda den 1 januari 2003. Kommunerna skulle särredovisa hur många beslut eller domar som avsåg särskilt boende respektive hjälp i hemmet. Vidare skulle kommunerna redovisa hur lång tid som förflutit vid måttillfället 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, det vill säga inom högst tre månader.

I Östergötlands län finns 13 kommuner och samtliga har inkommit med svar på enkäten.

En åldrande befolkning

Under 1990-talet ökade, enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsstatistik, åldersgruppen 85 år och äldre med ca 56 000 personer (37 procent). För åldersgruppen 75-84 år var ökningen ca 46 000 personer (8,5 procent). Enligt SCB:s befolkningsprognos ökar gruppen 75-84 år med 131 000 personer (22 procent) fram till år 2020. Åldersgruppen 85 år och äldre förväntas under motsvarande tid öka med 48 500 personer (24 procent).¹

De demografiska faktorerna, dvs. befolkningens ålderssammansättning, är centrala för behovet av insatser från såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Vårdbehoven ökar med åldern samtidigt som den medicinskt-tekniska utvecklingen gör det möjligt att med framgång sätta in behandlingar i allt högre åldrar.

¹ Vård och omsorg för äldre. RRV 2002:28

Framgångarna inom vård och omsorg gör att människor klarar sig på egen hand långt upp i hög ålder. Med insatser av hemtjänsten klarar man att allt längre bo kvar i eget boende. Även den bättre bostadsstandarden bidrar till att äldre personer med sämre funktionsförmåga kan klara livsföringen i det egna boendet. Medelåldern för de personer som beviljas bistånd för särskilt boende blir allt högre.

Antalet äldre-äldre fortsätter att öka ...

Vid årsskiftet 2002/2003 var totalbefolkningen i Östergötland 413 438 personer och det är en ökning med 1 075 personer sedan årsskiftet innan. Antalet personer i åldersgruppen 65 år och äldre har ökat med 131 personer medan antalet 80 år och äldre har ökat med 287 personer. (Se tabell 1).

Tabell 1. Förändringar i befolkningen i Östergötland

	Förändring från före- gående år	Befolknings- antal 2001-12-31	Förändring från före- gående år	Befolknings- antal 2002-12-31	Förändring från före- gående år
Totalt	+ 25	412 363	+ 1 018	413 438	+ 1 075
65 – 79 år	- 882	50 204	- 650	50 048	- 156
>80 år	+ 818	22 202	+ 657	22 489	+ 287

...men den relativa ökningen avtar just nu

Det är antalet personer i gruppen äldre-äldre som de senaste åren har stått för den faktiska ökningen när det gäller det totala antalet som är över 65 år. Antalet personer som är 65-79 år har minskat under de senaste åren men minskningen har avtagit. Antalet personer 80 år och äldre har ökat varje år men ökningen har avtagit. Det är i denna grupp som behov av service, personlig omvårdnad samt särskilt boende vanligtvis blir omfattande.

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 1 075 personer och 287 personer i gruppen 80 år och äldre vilket är 26 procent eller en fjärdedel av den totala ökningen. För gruppen 80 år och äldre är ökningen alltså betydligt mindre i förhållande till den totala befolkningsökningen vid den senare mätningen.

Andelen personer som är 80 år och äldre är 5,4 procent och är därmed konstant i länet som helhet. Andelen var 5,4 procent även förra året och 5,2 procent året innan. Det beror på att det skett en ökning såväl av totalbefolkningen som av gruppen 80 år och äldre. Det förekommer dock variationer inom respektive kommun.

REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN

Antal ej verkställda beslut och domar

Av enkätsvaren framkommer att det under de senaste fyra åren i länet som helhet skett en successiv minskning av antalet ej verkställda beslut. (Se tabell 2). Vid årsskiftet 1999/2000 var 118 beslut ej verkställda, den 1 januari 2001 hade sex kommuner 115 ej verkställda beslut, den 1 januari 2002 hade sju kommuner 91 ej verkställda beslut och nu vid senaste mätningen hade fem kommuner 78 ej verkställda beslut. Det är en minskning av antalet ej verkställda beslut och även en viss minskning av antalet kommuner som har beslut som ej var verkställda. Länet har ändå inte kommit ner till den nivå som rådde vid årsskiftet 1998/1999.

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

Kommun	Ej verkställda beslut 2003-01-01	Ej verkställda beslut 2002-01-01	Ej verkställda beslut 2001-01-01	Ej verkställda beslut 1999-12-31	Ej verkställda beslut 1998-12-31
Boxholm	-	1	1	-	
Finspång	13	4	5	14	
Kinda	-	2	-	-	
Linköping	-	-	-	44	41
Mjölby	8	18	3	16	7
Motala	45	47	65	16	
Norrköping	11	12	34	23	2
Söderköping	-	-	-	4	4
Vadstena	-	-	-	-	
Valdemarsvik	-	7	-	-	
Ydre	1	-	-	-	
Åtvidaberg	-	-	7	1	
Ödeshög	-	-	-	-	
Totalt:	78	91	115	118	54

Finspång, som de senaste två åren enbart har haft ett fåtal, har 13 ej verkställda beslut vid den nu aktuella mätningen.

Mjölby som har haft stor variation i antalet ej verkställda beslut vid de olika mätningarna har minskat från 18 till åtta stycken.

Motala har länge haft ett stort antal ej verkställda beslut och har fortfarande 45 stycken vilket bara är två färre än förra året. Motala hade mer än 50 procent av alla ej verkställda beslut i hela länet vid mättillfället.

Norrköping har också ungefär samma antal som förra mätningen, elva stycken mot tolv året innan.

Valdemarsvik som förra året hade sju ej verkställda beslut har vid årets mätning inte något.

Samtliga ej verkställda beslut inom äldreomsorgen avser vid denna mätning särskilt boende. Hemtjänst kan i regel erbjudas den enskilde utan dröjsmål.

Variation över åren i antalet ej verkställda beslut

Som redan visats ovan är antalet ej verkställda beslut 13 stycken färre vid årsskiftena 2002/2003 än vid 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.

Några kommuner har haft noll eller mycket få ej verkställda beslut vid samtliga mättillfällen. Det har skett stora förändringar inom vissa kommuner sedan Länsstyrelsen började genomföra årliga undersökningar. Linköping som låg högt under de första åren har nu i tre år inte något ej verkställt beslut. Motala ligger fortfarande anmärkningsvärt högt och har obalans mellan behovet av och tillgång till särskilt boende. Norrköping som låg mycket lågt vid den första mätningen ökade kraftigt några år men minskar nu åter antalet ej verkställda beslut. Både Valdemarsvik och Åtvidaberg har legat på noll med undantag av något enstaka tillfälle då man haft sju ej verkställda beslut när undersökning har gjorts.

Hur lång tid kan gå innan beslut verkställs?

Av tabell 3 framgår att samtliga 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 några kommuner.

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	13	33	21	11
Hjälp i hemmet	-	-	-	-
Totalt	13	33	21	11

Nästan 60 procent av alla ej verkställda beslut i länet ligger inom den så kallade 3-månadersregeln. För 41 procent har det dock förflutit tre månader eller mer. För knappt 17 procent av besluten har det vid mättillfället förflutit mindre än en månad sedan beslutet.

Trots att det skett en minskning av det totala antalet ej verkställda beslut så har det skett en ökning såväl av antalet som av andelen beslut som väntat tre månader eller mer i länet som helhet. I tabell 4 redovisas hur lång tid som har förflutit sedan beslut togs för respektive berörd kommun. Här framträder en tydligare bild av situationen.

Tabell 4: Tid som förflutit sedan beslutet inom respektive kommun

	Antal beslut per kommun inom respektive tidsintervall			
Kommun	< 1 mån	1-3 mån	3-6 mån	> 6 mån
Finspång	1	8	4	
Mjölby	4	4		
Motala	5	13	16	11
Norrköping	3	7	1	
Ydre		1		
Totalt	13	33	21	11

Motala har flest beslut som väntat tre månader eller mer. Det har till och med skett en ökning i jämförelse med förra undersökningen. Finspång som förra året inte hade något beslut som väntat mer än tre månader har vid denna mätning fyra stycken och det är en liten minskning mot året före. I Mjölby har inget beslut väntat mer än tre månader, vilket är en förbättring mot förra året. Norrköping, som har ett beslut som väntat mer än tre månader, ligger på samma som förra mätningen.

Handläggningsrutiner

Enkäten omfattade en fråga om vilka handläggningsrutiner kommunen använder sig av. 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.

Boxholm och Kinda varken avslår eller låter ärendet vila vilket här tolkas som att man i dagsläget har tillräckligt med platser och inte ställs inför situationen att man måste avslå på grund av platsbrist. Alla ansökningar beviljas och beslutet kan verkställas omgående eller inom någon månad. Kinda har kommenterat att om situationen var sådan att ett beslut ej skulle kunna verkställas inom tre månader så skulle ansökan avslås.

I Finspång har rutinen ändrats. Tidigare fick ett ärende vila till insatsen kunde verkställas. Numera avslås ansökan om beslutet ej kan verkställas inom tre månader.

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 2002	Ärendet får vila tills insatsen kan verkställas		Hur många ärenden var vilande 1 jan 2003
Boxholm		Nej	0		Nej	
Finspång	Ja		0			
Kinda		Nej			Nej	
Linköping	Ja		0			
Mjölby		Nej			Nej	
Motala						
Norrköping	Ja		23			
Söderköping	Ja		0	Ja		16
Vadstena		Nej		Ja		1
Valdemarsvik		Nej				4
Ydre						
Åtvidaberg		Nej		Ja		7
Ödeshög						

Linköping uppger att man avslår om beslutet ej kan verkställas. Man har inte avslagit någon ansökan av den anledningen under året vilket tyder på att kommunen har balans mellan behov och tillgång när det gäller platser i särskilt boende.

Både i 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. Enligt Motala är detta anledning till att det är så många ej verkställda beslut men kommenterar även att vissa personer har tackat nej till erbjudet boende vilket påverkar antalet.

Norrköping avslår ansökan trots behov om man inte kan verkställa inom tre månader. Under året har 23 ansökningar avslagits av den anledningen vilket tyder på platsbrist.

Söderköping har svarat att man ger avslag om man inte kan verkställa omgående men man har inte gjort något sådant avslag under året. Man har också svarat att man låter ärendet vila och beslut tas när insatsen kan verkställas. Vid undersökningstillfället var 16 ärenden vilande och man har olika prioritet på dessa. Av dessa 16 skulle sex av de sökande kunna bo i vanlig lägenhet i markplan eller i hus med hiss. Söderköping har dock brist på sådana lägenheter varför det blir många ansökningar till servicehus.

Vadstena avslår inte ansökan utan låter ärendet vila tills insatsen kan verkställas. Man har dock endast en ansökan vilande när undersökningen görs.

Inte heller Valdemarsvik avslår om man ej kan verkställa omgående och man har fyra ärenden vilande vid årsskiftet 2002/2003.

Ydre har kommenterat att när det gäller särskilt boende så sker ett avslag om insatsen inte beräknas kunna verkställas inom tre månader.

I Åtvidaberg avslås inte en ansökan om behov finns och har sju ärenden vilande. Det förklaras med att den enskilde inte vill ta ett erbjudet boende utan vill vänta på att annat boende blir ledigt. Det tyder inte på någon egentlig platsbrist.

Ödeshög har inte svarat och av sammanställningen i tabell 5 kan tolkas att man inte har anledning att avslå för att behovet av platser är väl tillgodosett.

Orsaker till att beslut ej verkställs

Eftersom flertalet kommuner inte har några ej verkställda beslut så har få kommuner svarat på frågan om 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.

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

I Mjölby har ett äldreboende byggts om under 2002 och togs i full drift i augusti 2002. Tyvärr lades delar av ett annat äldreboende ner varför nettoökningen bara blev tre platser och platsbristen kvarstår.

I Motala är det fortfarande brist på platser men man har även många ansökningar om speciella boenden och vederbörande har tackat nej till erbjuden bostad.

Norrköping har svarat att platsbrist är anledningen till att beslut ej verkställs, vilket talar för att kommunen fortfarande har obalans mellan behov och tillgång på platser.

Ydre som har ett beslut som inte är verkställt uppger att det beror på att det inte fanns någon plats ledig. Man har under väntetiden tillgodosett behovet genom att erbjuda en korttidsplats.

Önskemål om specifikt boende

Av kommunernas 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.

Detta är vanligt i Motala och även Söderköping uppger att flertalet beslut som väntar på verkställighet är föranledda av att den enskilde har önskemål om ett visst boende. Åtvidaberg, som har sju 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.

Mjölby 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

I Finspång sker en utökning av hemtjänst för att möjliggöra kvarboende. Finspång som tidigare har angett att det är brist på passande vårdboende för personer med demenssjukdom har nu öppnat ett nybyggt sådant boende under hösten 2002. Man gör även satsningar på dagverksamhet och på korttidsboende (växelvård) för att göra det möjligt att bo kvar i ordinärt boende så länge som möjligt. En ny rehabiliteringsenhet kommer att starta under våren 2003.

Ydre har tillskapat fler platser för personer med demenssjukdom för att tillgodose detta behov. Även samlat korttidsboende skapas för att möjliggöra kvarboende i ordinärt boende och minska behovet av permanent särskilt boende.

Åtvidaberg gör en översyn av rutiner, kriterier för hemtjänst och särskilt boende. Ytterligare bostäder avförs som särskilt boende. Det är service-lägenheter som görs om till vanliga lägenheter.

Motala, som har många ej verkställda beslut, har inte lämnat uppgift om vilka åtgärder som gjorts eller planeras att genomföras för att minska antalet.

Inte heller Norrköping, som fortfarande har platsbrist, har svarat på frågan.

Domar

Länsstyrelsen kan med tillfredsställelse konstatera att antalet ej verkställda domar avseende äldreomsorg har under de år Länsstyrelsen genomfört mätningar totalt varit endast två stycken. Det fanns ingen ej verkställd dom vid årsskiftet 2002/2003. Inte heller vid förra årsskiftet fanns någon. Norrköping hade en vid årsskiftet 2000/2001 och en vid årsskiftet 1999/2000.

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 obehövligt 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 obehövligt.

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 framställa 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 förfaringssätt 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. 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 generellt under de senaste åren arbetat med att förbättra boendestandarden inom särskilt boende.

Fortfarande kvarstår omfattande behov av ombyggnader och renoveringar i vissa kommuner. Det finns 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.

Flera kommuner satsar på utbyggnad av korttidsboende för att äldre personer ska kunna bo kvar i eget ordinarie 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 permanent särskilt boende är det dock ur livskvalitetssynpunkt inte tillfredsställande att man löser bristen på sådant boende genom tillfälligt korttidsboende.

Parallellt med renoveringsprojekt och nyproduktion sker nedskärningar på grund av krav på att hålla budget i balans. Situationen inom äldreomsorgen har blivit försvårad på grund av dessa besparingskrav och risken för kvalitetsförsämringar är uppenbar. Visioner och nationellt högt ställda mål riskerar att urholkas. Det är, enligt Länsstyrelsen, en mycket oroande utveckling.

År 1993 bodde 121 340 personer 65 år och äldre i särskilt boende (permanent och korttidsboende), vilket motsvarade 7,9 procent av befolkningen i åldersgruppen. Den 1 oktober 2001 bodde 127 124 personer i särskilt boende och det motsvarar 8,3 procent av åldersgruppen 65 år och äldre. Således har såväl antalet som andelen äldre boende i särskilt boende ökat något sedan

Ädelreformen trädde i kraft. Andelen boende i särskilda boendeformer stiger markant i de högre åldrarna. Detta märks i den officiella statistiken bland de som är 85 år och äldre.²

I Östergötland finns nästan 22 500 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 när en underökning görs. Besluten skall dock ovillkorligen vara verkställda inom tre månader.

Länsstyrelsen kan med tillfredsställelse konstatera att totalt sett har antalet ej verkställda beslut i länet fortsatt att sjunka, nu senast från 91 till 78. 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 större än vid förra årets undersökning. Det är en ökning från 30 procent till drygt 40 procent av totala antalet ej verkställda beslut. Det är 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.

Flertalet kommuner i länet har i dagsläget behovet väl tillgodosett när det särskilt boende. Det är förutom Linköping framförallt de minsta kommunerna som har gott om platser. Norrköping och de mellanstora kommunerna har fortfarande viss eller stor platsbrist.

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

I Mjölby fattas fortfarande platser i särskilt boende men det är dock positivt att antalet beslut som ej verkställts har minskat sedan föregående undersökning. Minskningen har skett trots att ökningen av antalet platser är marginell.

Motala har inte lyckats minska antalet ej verkställda beslut och har anmärkningsvärt många i förhållande till övriga kommuner i länet. Man har fortfarande obalans i tillgång och efterfrågan när det gäller särskilt boende. Det är alarmerande att denna situation fortfarande råder. Det är uppenbart att Motala fortfarande har omfattande problem när det gäller att verkställa beslut. Det är

² Vård och omsorg för äldre. RRV 2002:28

nödvändigt att kommunen inom en snar framtid vidtar åtgärder för att komma till rätta med situationen.

Norrköping har ungefär samma antal, elva stycken, som förra året. Eftersom kommunen på grund av platsbrist har avslagit 23 ansökningar under året, tyder det på att kommunen i dagsläget inte har tillräckligt med särskilda boendeformer och har svårigheter att tillgodose behovet av permanent bostad trots att ett nytt boende med 48 platser har öppnat under året. Om detta har inte lämnats någon uppgift i enkätsvaret. Inte heller finns någon uppgift om vilka andra åtgärder kommunen planerar genomföra för att minska bristen på särskilt boende.

Länsstyrelsen kan med tillfredsställelse konstatera att vid mättillfället hade ingen kommun någon dom som inte var verkställd och det har varit så de senaste åren. Länsstyrelsen följer kontinuerligt Länsrättens domar inom äldreomsorgen och det är Länsstyrelsens uppfattning att kommunerna, i de fall man får en länsrättsdom till den enskildes fördel, verkställer den omedelbart.

Vad säger resultatet om rättsäkerheten för den enskilde?

Flera kommuner ger den sökande ett gynnande beslut trots att aktuell insats inte beräknas kunna verkställas omgående. Det är otillfredsställande ur rättsäkerhetssynpunkt. Motala som har de flesta ej verkställda besluten har 27 beslut som väntat mer än tre månader. Detta är oacceptabelt. 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 har någon form av blandsystem när det gäller handlägningsrutin. Man ger ibland avslag, och ibland ett gynnande beslut som får vänta på verkställighet eller låter ärendet vila och beslut tas när insatsen kan verkställas. Här behandlas inte alla lika och 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. Det är en grannliga uppgift att arbeta på ett sådant sätt med bibehållen rättssäkerhet.

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? 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 viktigt att den äldre får möjlighet att välja eller åtminstone får 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. De nationella målen för äldrepolitiken säger 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", framhålls 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.