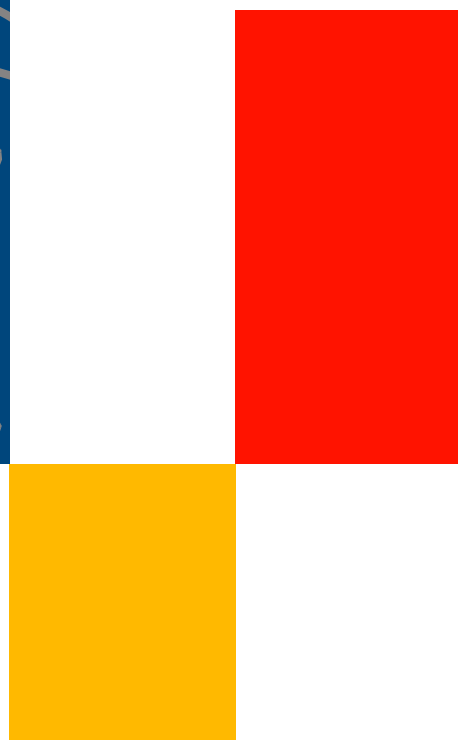


Ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen

Sociala enheten 2005-06-09



FÖRORD

Länsstyrelsen har under sju år i rad genom enkätundersökning kartlagt antalet ej verkställda beslut och domar enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. I denna rapport redovisas antalet beslut och domar som ej var verkställda den 31 december 2004. Jämförelser görs med tidigare undersökningar. Den nu genomförda undersökningen omfattar även antalet avslagsbeslut trots bedömt behov som gjorts under 2004.

Rapporten innehåller dessutom en redogörelse av antalet förekommande länsrättsdomar under 2004 som avser bistånd enligt socialtjänstlagen.

Denna rapport utgör en del av ett regeringsuppdrag som genomförts inom ramen för Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma program för social tillsyn.

Anne Marie Strid Schultz
Bitr. socialdirektör

Britta Mellfors
Socialkonsulent

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	6
INLEDNING	8
SYFTE	8
METOD	8
EN ÅLDRANDE BEFOLKNING	9
<i>Prognos över befolkningsökning i riket när det gäller äldre</i>	9
<i>Befolkningsutveckling i Östergötland</i>	9
REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN	11
EJ VERKSTÄLLDA BISTÅNDSBESLUT.....	11
<i>Könsfördelning</i>	12
<i>Tid från beslut till mättillfället</i>	12
<i>Avslag trots bedömt behov</i>	13
EJ VERKSTÄLLDA DOMAR	14
HANDLÄGGNING	16
NYTT UTREDNINGSFÖRSLAG	17
DISKUSSION OCH SLUTSATSER	18
LÅNGSIKTIG PLANERING BEHÖVS	18
VAD SPEGLAR RESULTATET?	19
VAD SÄGER RESULTATET OM RÄTTSSÄKERHETEN FÖR DEN ENSKILDE?	20
HUR BÖR EN RÄTTSSÄKER HANDLÄGGNING SKE?	20

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen har i sju år i rad kartlagt antalet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Rapportering har skett varje år till Socialstyrelsen som i sin tur lämnar rapport till regeringen.

Det är positivt att antalet ej verkställda beslut under flera år successivt har minskat. Den absolut vanligaste orsaken till att beslut inte verkställs inom äldreomsorgen är att det saknas lämpligt permanent särskilt boende. Flertalet kommuner har balans mellan tillgång och efterfrågan och kan tillgodose behovet av särskilt boende. Trots upprepade rapporter om en åldrande befolkning har några kommuner fortfarande inte byggt ut särskilda boendeformer motsvarande behovet. Det råder fortfarande brist på särskilda boendeformer i framförallt Norrköping och Motala. Mjölby, som har haft stor variationen mellan olika mättillfällen, har återigen en stor ökning av antalet ej verkställda beslut. Dessa kommuner bör vidta åtgärder för att uppnå målet att kunna erbjuda permanent särskilt boende till dem som behöver det.

Motala har minskat antalet ej verkställda beslut rejält i jämförelse med fjolårets mätning men är ändå den kommun som har flest. Mot den bakgrunden är det oroande att Motala har minskat antalet platser för personer med demenssjukdom.

Bristssituationen i Norrköping, som inte hade något ej verkställt beslut, uppenbaras genom att den enskilde får avslag trots att behov föreligger. Under året har kommunen avslagit 15 ansökningar på grund av platsbrist vilket tyder på en obalans mellan behov och tillgång på särskilt boende. Detta är inte en acceptabel situation.

Även Söderköping, som tidigare inte haft något avslag trots bedömt behov, har gett avslag till tio personer på grund av att man inte kunna erbjuda plats inom tre månader.

Även några kommuner som tidigare år inte haft några ej verkställda beslut har vid senare mätningar några stycken. Det är framförallt Vadstena som har en märkbar ökning. Även Åtvidaberg och Ydre har några ej verkställda beslut vid mätningstillfället.

Vadstena har tre beslut om dagvård som har dragits in i samband med att en dagverksamhet lades ned. Det är inte lagligt att avbryta ett gynnande beslut utan omprövning. En pågående insats kan inte ändras utan att en ny prövning gjorts och att man genom denna konstaterat att behovet har ändrats eller inte längre kvarstår.

De totalt 72 ej verkställda besluten berör 48 kvinnor och 24 män.

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 visst antal ej verkställda beslut.

Flera kommuner satsar på utbyggnad av korttidsboende för att den äldre skall kunna bo kvar i eget ordinärt boende. Det kommer sannolikt att i framtiden finnas stort

behov av korttidsboende med tanke på att åldersgruppen 80 år och äldre successivt kommer att öka samtidigt som man förväntas bo kvar i eget boende längre. Korttidsboende bör dock inte användas för att lösa bristen på permanent särskilt boende.

Med tanke på den demografiska utvecklingen är det viktigt att kommunerna har framförhållning och en långsiktig planering när det gäller bostäder för äldre personer. Åldersgruppen 65-84 år kommer att öka kraftigt under de närmaste 15-20 åren och därefter kommer det att ske en gigantisk ökning av de som är 85 år och äldre. Det här ställer krav på långsiktig planering av bostäder med god standard både för ordinärt boende och för särskilt boende.

JO har uttalat att om ett beslut inte kan verkställas inom tre månader bör ett avslagsbeslut meddelas.

För att komma åt problemet med ej verkställda beslut har en statlig utredning i ett betänkande föreslagit en effektivare kontroll över kommunernas verkställighet av sina beslut.

Under flera år har det förekommit ett fåtal ej verkställda domar enligt socialtjänstlagen i länet när Länsstyrelsen genomfört kartläggningen. Vid senaste mätningen fanns ingen ej verkställd dom.

INLEDNING

Länsstyrelsen har under flera år följt antalet i länet ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Mätning har skett genom enkätundersökningar vid årsskiftena.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2004 skulle länsstyrelserna inom politik-område Äldreomsorg kartlägga antalet ej verkställda domstols- och myndighetsbeslut samt avslag trots bedömt behov enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Detta arbete ingår som en del i Socialstyrelsens uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna kartlägga antalet ej verkställda domstols- och myndighetsbeslut samt avslag trots bedömt behov. Kartläggningen skall redovisas till Socialstyrelsen.

Syfte

Syftet med undersökningen är att få en bild över utvecklingen genom att jämföra årets resultat med motsvarande siffror från tidigare mättillfällen. Syftet är också att se om kommunerna fullgör sin skyldighet att planera utifrån de behov som finns.

Metod

Undersökningen utgörs av en kvantitativ studie baserad på enkäter, omfattande fyra delar, till samtliga kommuner.

Enkäterna är uppdelade enligt följande:

- Del 1. Förekomst av ej verkställda beslut och domar samt avslagsbeslut trots bedömt behov.
- Del 2. Ej verkställt beslut per den 31 december 2004
- Del 3. Ej verkställd dom per den 31 december 2004
- Del 4. Avslagsbeslut trots bedömt behov under 2004

Kommunerna skulle redovisa vilken typ av bistånd som beslutet avsåg. Genom att kommunerna skulle redovisa beslutsdatum går det att få fram den tid som förflutit från beslut till mätpunkten.

Frågeställningar som skulle redovisas:

Hur många icke verkställda beslut och domar enligt 4 kap. 1 § SoL fanns den 31 december 2004?

Hur många personer (fördelade på kön och ålder) gällde dessa beslut och domar?

Vilket bistånd gällde dessa beslut och domar?

Hur lång tid hade gått från beslut till mätpunkten?

Hur många ansökningar om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL avsågs under 2004 trots bedömt behov av sökt bistånd?

Hur många personer (fördelade på ålder och kön) gällde dessa beslut?

I Östergötlands län finns tretton kommuner och samtliga har besvarat enkäten. Länsstyrelsen har gått igenom samtliga enkätsvar för att upptäcka eventuella felkällor och därefter har enkätsvaren vidarebefordrats till Socialstyrelsen för bearbetning.

En åldrande befolkning

De demografiska faktorerna, dvs. befolkningens ålderssammansättning, är centrala för behovet av insatser från såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Den medicinsk-tekniska utvecklingen och 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 ordinarie 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.

Prognos över befolkningsökning i riket när det gäller äldre

Enligt Statistiska centralbyrån prognos över folkmängden kommer antalet personer som är 85 år och äldre att öka markant mellan år 2020 och 2030. Prognosen anger mer än 100 000 personer (se tabell 1). Fram till år 2010 är ökningen måttlig och till 2020 är ökningen förhållandevis blygsam.

Tabell 1: Prognos över folkmängden i riket.

	År 2004	År 2010	År 2020	År 2030	År 2040
Antal personer 65- 84 år	1 335 586	1 475 972	1 797 187	1 925 779	2 013 753
<i>Ökning av åldergruppen ovan</i>		+ 140 386	+ 321 215	+ 128 592	+ 87 974
Antal personer 85 år och äldre	224 993	243 011	244 843	353 652	417 323
<i>Ökning av åldersgruppen ovan</i>		+ 18 018	+ 1 832	+ 108 809	+ 63 671

Källa: Statistiska centralbyrån

Befolkningsutveckling i Östergötland

Vid årsskiftet 2004/2005 var totalbefolkningen i Östergötland 415 990 personer (se tabell 2). Antalet personer som är 65-79 år var 50 220 och i åldergruppen 80 år och äldre var det 23 088 personer.

Tabell 2: Antal personer i olika åldersgrupper i Östergötland år 1999 till 2004.

	Antal personer 1999-12-31	Antal personer 2000-12-31	Antal personer 2001-12-31	Antal personer 2002-12-31	Antal personer 2003-12-31	Antal personer 2004-12-31
Totalt	411 320	411 345	412 363	413 438	414 897	415 990
65-79 år	72 463	72 399	50 204	50 048	49 980	50 220
>80 år	20 727	21 545	22 202	22 489	22 789	23 088

Totalt har befolkningen i länet ökat med 1 093 personer sedan föregående årsskifte (se tabell 3). Det är något mindre ökning i jämförelse med föregående årsskifte. Antalet personer i åldersgruppen 65-79 år har ökat med 240 personer och antalet 80 år och äldre har ökat med 299 personer.

Tabell 3: Förändring i befolkningen i Östergötland i olika åldersgrupper under åren 2000 till 2004.

	Förändring under år 2000	Förändring under år 2001	Förändring under år 2002	Förändring under år 2003	Förändring under år 2004
Totalt	+ 25	+ 1 018	+ 1 075	+ 1 459	+ 1 093
65-79 år	- 882	- 650	- 156	- 68	+ 240
>80 år	+ 818	+ 657	+ 287	+ 300	+ 299

Det har skett en omsvängning i den demografiska utvecklingen när det gäller personer över 65 år. Under ett antal år var det gruppen 80 år och äldre, som stod för den faktiska ökningen medan antalet personer som är 65-79 år minskade. Den senare gruppen har ökat i antal under år 2004 och ökningen är nästan i samma storleksordning som för gruppen 80 år och äldre. Antalet personer 80 år och äldre har legat på en jämn nivå under de tre senaste åren. Åldersgruppen 65-79 förväntas öka kraftigt de närmaste åren.

Tabell 4: Antalet invånare i åldersgrupperna 65-79 och 80 år och äldre per kommun den 31 december 2004.

Kommun	Antal personer 65-79 år	Antal personer 80 och äldre
Boxholm	711	332
Finspång	3 038	1 282
Kinda	1 397	637
Linköping	14 965	6 942
Mjölby	3 136	1 493
Motala	5 277	2 545
Norrköping	14 611	6 715
Söderköping	1 676	670
Vadstena	1 146	582
Valdemarsvik	1 215	526
Ydre	603	272
Åtvidaberg	1 660	721
Ödeshög	785	371
Totalt:	50 220	23 088

Källa: Statistiska centralbyrån

REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN

Ej verkställda biståndsbeslut

Av enkätsvaren framkommer att det under de senaste åren i länet som helhet skett en successiv minskning av antalet ej verkställda beslut. (Se tabell 5). Antalet kommuner som redovisar ej verkställda beslut är tämligen konstant. Det är i stort sett samma kommuner som årligen redovisar visst antal ej verkställda beslut. Det har dock skett en viss förskjutning. Endast Ödeshög har inte haft något ej verkställt beslut under alla de år undersökningen gjorts. Antalet har ändå inte kommit ner till den nivå som rådde vid den första undersökningen årsskiftet 1998/1999.

Tabell 5: Sammanställning av kommunernas enkätsvar avseende ej verkställda beslut vid mätningar under åren 1998 till 2004.

Kommun	Årsskiftet 2004/2005	Årsskiftet 2003/2004	Årsskiftet 2002/2003	Årsskiftet 2001/2002	Årsskiftet 2000/2001	Årsskiftet 1999/2000	Årsskiftet 1998/1999
Boxholm	-	-	-	1	1	-	-
Finspång	1	1	13	4	5	14	-
Kinda	-	-	-	2	-	-	-
Linköping	-	-	-	-	-	44	41
Mjölby	19	6	8	18	3	16	7
Motala	25	60	45	47	65	16	-
Norrköping	-	3	11	12	34	23	2
Söderköping	5	2	-	-	-	4	4
Vadstena	11	5	-	-	-	-	-
Valdemarsvik	-	-	-	7	-	-	-
Ydre	4	-	1	-	-	-	-
Åtvidaberg	7	2	-	-	7	1	-
Ödeshög	-	-	-	-	-	-	-
Totalt:	72	79	78	91	115	118	54

Boxholm, Kinda, Linköping, Norrköping, Valdemarsvik och Ödeshög har inte några ej verkställda beslut.

Av totala antalet ej verkställda beslut vid årsskiftet 2004/2005 avser 67 stycken permanent särskilt boende, ett avser växelvärd, tre dagverksamhet och ett avser boendestöd.

Mjölby, som har haft stor variation i antalet ej verkställda beslut vid de olika mätningarna har åter igen en ökning av antalet som nu var 19 stycken.

Motala har länge haft ett stort antal ej verkställda beslut men har nu sänkt antalet kraftigt till 25 stycken. Motala avviker fortfarande från de övriga kommunerna i länet. Man har handläggningsrutiner som gör att många beslut inte verkställs. Om

den enskilde tackar nej till erbjuden insats placeras vederbörande i det som kommunen kallar intressekö.

Norrköping har successivt minskat antalet ej verkställda beslut under flera år och hade vid senaste mätningen inte något beslut som inte var verkställt.

Vadstena som under fem år inte haft något ej verkställt beslut har de senaste åren haft ett antal som dessutom har ökat från förra mätningen från fem till elva stycken. Av de elva ej verkställda besluten avser tre stycken dagverksamhet som har upphört. Besluten har alltså varit verkställda en gång men i och med att verksamheten har upphört står den enskilde med ett beslut som inte längre verkställs.

Några kommuner som under flera år inte haft något ej verkställt beslut har nu några stycken. Det gäller Söderköping, Ydre och Åtvidaberg.

Det har inom vissa kommuner skett stora förändringar sedan Länsstyrelsen började genomföra årliga undersökningar. Linköping som låg högt under de första åren har nu fem år i rad inte något ej verkställt beslut.

Könsfördelning

Enkätsvaren är individbaserade och uppgift har lämnats om hur många beslut som avsåg kvinnor respektive män. (Se tabell 6)

Tabell 6: Antal ej verkställda beslut uppdelat på kvinnor respektive män år 2004.

Kommun	Kvinnor	Män
Finspång	1	
Mjölby	14	5
Motala	13	12
Söderköping	5	
Vadstena	7	4
Ydre	3	1
Åtvidaberg	5	2
Totalt	48	24

Av de 72 ej verkställda besluten avser 48 stycken kvinnor och 24 stycken avser män. Det är alltså drygt 66 procent som avser kvinnor.

Tid från beslut till mättillfället

Nästan 35 (50)¹ procent av de ej verkställda besluten i länet är högst en månad gamla och nästan 78 (80) procent ligger inom den så kallade 3-månadersgränsen. Det är alltså en viss försämring mot förra årets kartläggning. I tabell 7 redovisas hur lång tid som har förflutit sedan beslut togs för respektive berörd kommun. Här framträder en tydligare bild av situationen.

¹ Siffror inom parentes avser procentandel år 2003.

Tabell 7: Tid som förflutit från beslutsdatum till mätdatum inom respektive kommun 2004.
Siffror inom parentes avser år 2003.

Kommun	Antal ej verkställda beslut per kommun inom respektive tidsintervall			
	< 1 mån	1-3 mån	3-6 mån	> 6 mån
Finspång	1	(1)		
Mjölby	6 (6)	9	3	1
Motala	8 (31)	11 (16)	2 (8)	4 (5)
Norrköping		(3)		
Söderköping	4 (2)	1		
Vadstena	2 (3)	5 (2)	1	3
Ydre	1	2	1	
Åtvidaberg	3	3 (1)	1 (1)	
Totalt	25 (42)	31 (23)	8 (9)	8 (5)

Mjölby har fyra beslut där det gått mer än tre månader sedan beslutet togs och av dessa har det gått mer än sex månader för ett beslut.

Motala har sex beslut som väntat tre månader eller mer. Det har dock skett en minskning i jämförelse med förra undersökningen. De allra flesta besluten ligger vid mättillfället inom tremånadersgränsen.

Vadstenas tre beslut som inte varit verkställda på mer än sex månader gäller personer som har beslut om dagverksamhet och där dessa beslut varit verkställda en gång. Verksamheten lades dock ner i april 2004 och sedan dess har verkställigheten upphört. Kommunen har alltså utan omprövning tagit bort gynnande beslut.

För övrigt är det Ydre och Åtvidaberg som har var sitt beslut som väntat mer än tre månader vid mättillfället.

Flera beslut som väntar på verkställighet är föranledda av att den enskilde har önskemål om ett visst boende. Flera kommuner har uppgett till Länsstyrelsen att den enskilde har tackat nej till erbjuden plats på grund av att platsen varit i område som personen inte kunnat acceptera.

Andelen beslut som väntat mer än tre månader är något större nu än vid föregående mätning. Det är dock en mycket liten ökning.

Avslag trots bedömt behov

Enkäten omfattade en fråga om hur många ansökningar som fått avslag på grund av att beslutet inte kan verkställas inom rimligt tid. (Se tabell 8). Samtliga avslag trots bedömt behov avser permanent särskilt boende. Anledningen tycks i samtliga fall bero på att kommunen inte har kunnat garantera att beslutet skulle kunna verkställas inom tre månader.

Tabell 8: Antal avslag trots bedömt behov under 2004.

Kommun	Antal avslag under 2004	Antal avslag under 2003
Boxholm	-	-
Finspång	-	2
Kinda	-	-
Linköping	-	-
Mjölby	-	-
Motala	5	-
Norrköping	15	21
Söderköping	10	-
Vadstena	-	-
Valdemarsvik	1	-
Ydre	-	-
Åtvidaberg	1	-
Ödeshög	-	1
Totalt	32	24

Motala har gett avslag på fem ansökningar om särskilt boende på grund av att man inte har kunnat garantera en plats inom tre månader.

Norrköping avslår ansökan trots behov om man inte kan garanteras inom tre månader. Under året har 15 ansökningar avslagits av den anledningen, vilket dock är en minskning i jämförelse med fjolårets mätning. Alla 15 avslag avser permanent särskilt boende och det tyder på att det fortfarande är brist på platser i särskilt boende. Norrköping kommenterar att alla avslagsbeslut har överklagats och att ingen har väntat mer än tre månader trots avslagsbeslutet.

Söderköping som vid förra årets mätning hade noll har i år tio stycken avslag på grund av att plats inte kunnat garanteras inom tre månader.

Valdemarsvik och Åtvidaberg har båda gett avslag på en ansökan på grund av att man inte har kunnat garantera att erbjuda plats inom tre månader.

Ej verkställda domar

Länsstyrelsen kan konstatera att antalet ej verkställda domar inom äldreomsorgen har varit få under de år enkätundersökningar har genomförts. Vid den nu senaste mätningen fanns inte någon ej verkställd dom. Norrköping hade en dom vid årsskiftet 1999/2000 och en vid årsskiftet 2000/2001. Vid årsskiftena 2001/2002 och 2002/2003 fanns inte någon ej verkställd dom. Vid undersökningen 2003/2004 hade Linköping och Norrköping var sin dom som inte var verkställd. Båda dessa avsåg kvinnor som hade ansökt om permanent särskilt boende. Vid den nu senaste undersökningen fanns inte någon ej verkställd dom enligt socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen följer kontinuerligt kommunernas verkställighet av gynnande domar. (Se tabell 9). Totalt kom 75 länsrättsdomar till Länsstyrelsen under 2004 och i 29 av dessa hade Länsrätten bifallit överklagandet. Motsvarande siffror för år 2003 var 55 domar och 24 bifall. Antalet överklaganden har alltså ökat markant.

Tabell 9: Antal länsrättsdomar under år 2003 och 2004.

Kommun	Antal domar under 2004	Därav antal domar med bifall	Antal domar under 2003	Därav antal domar med bifall
Boxholm			1	-
Finspång	3	2	7	1
Kinda	3	-	4	2
Linköping	16	3	18	6
Mjölby	2	-	3	1
Motala	7	2		
Norrköping	33	19	20	12
Söderköping	3	2		
Valdemarsvik	1		2	2
Ydre	2	1		
Åtvidaberg	5	-		
Totalt	75	29	55	24

Domarna avser till största delen ansökan om särskilt boende. Tolv domar avser anhöriganställning, fem hemtjänst, två avlösning i hemmet och två avser ekonomiskt bistånd till utgift för hushållsel respektive dubbel hyra. Under 2003 avsåg cirka 25 procent av alla domar beslut om avgifter men under 2004 har andelen sjunkit till cirka tio procent.

Länsstyrelsen begär omedelbar redogörelse för hur och när en gynnande dom verkställs av kommunen. Med några få undantag erbjuds den enskilde omedelbart bistånd enligt domen och ärendet kan avslutas. Under 2004 har dock Länsstyrelsen i några fall sänt en påminnelse med erinran om att ett sanktionsförfarande kan komma att inledas. Något sanktionsförfarande har inte behövt inledas då redogörelse om verkställighet inkommit direkt efter erinran.

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 tillgodosedda 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 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.

Nytt utredningsförslag

En statlig utredning om verkställighet av vissa gynnande beslut lämnade i december 2004 sitt betänkande "Beviljats med inte fått" SOU 2004:118. Utredningen anser att den formella handläggningen måste förbättras. Utbildning i förvaltningsrätt av handläggare är viktig för att höja rättssäkerheten för den enskilde. Länsstyrelsens roll när det gäller vägledning i handläggning framhålls i utredningen.

Av betänkandet framkommer att det finns flera olika orsaker till att kommuner inte verkställer sina gynnande beslut. Den främsta orsaken är platsbrist som i sin tur ofta beror på resursbrist. Även bristande planering i kommunerna anges som orsak.

Det är så vanligt förekommande att kommuner inte verkställer sina gynnande beslut att utredningen talar om systemfel. Utredningen föreslår åtgärder för att underlätta för kommuner att verkställa gynnande beslut enligt SoL och LSS.

För att komma till rätta med problemet föreslår utredningen att socialnämnderna skall åläggas en rapporteringsskyldighet till länsstyrelsen, kommunens revisorer och kommunfullmäktige om ett beslut ej verkställs inom viss tid. Dessutom föreslås att det införs möjlighet att utdöma sanktionsavgift för kommuner som inte verkställer beslut inom skälig tid.

DISKUSSION OCH SLUTSATSER

Länsstyrelsen kan konstatera att antalet ej verkställda beslut successivt har minskat under flera år som enkätundersökningen har genomförts. Det är oroande att ett par kommuner fortfarande har stora problem och inte har lyckats komma till rätta med bristen på särskilda boendeformer. Flertalet kommuner i länet har i dagsläget behovet tillgodosett när det gäller särskilt boende. Länsstyrelsen har i samband med tillsynsbesök och i kontakter med handläggare uppmärksammats på att det i flera kommuner blir allt svårare att i rimlig tid hitta permanent särskilt boende. Det gäller främst boende till personer med demenssjukdom.

Bristande tillgång på permanentboenden eller brist på lämpligt boende har vid tidigare kartläggningar angetts som orsak till att beslut ej har kunnat verkställas inom rimlig tid.

Det är nästan ofrånkomligt och inte alls anmärkningsvärt att en kommun vid ett måttillfälle har några få ej verkställda beslut. En person som har fått ett gynnande beslut om särskilt boende kan ha behov av att få viss tid för att genomföra flyttningen.

Långsiktig planering behövs

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. Inriktningen har under senare år gått mot att människor skall bo i ordinärt boende i allt högre ålder och få sina behov tillgodosedda genom hemtjänst.

Enligt 13 kap 2 § socialtjänstlagen skall Länsstyrelsen genom tillsynen verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd i hemtjänst samt sådant boende som avses i 5 kap. 5 §.

I Östergötland finns nästan 23 000 personer som är 80 år och äldre. Det innebär att ansökningarna till särskilt boende är många under ett år. Även i fortsättningen kommer antalet äldre-äldre att öka även om ökningstakten minskar de närmaste åren för att senare åter öka. Det blir alltså allt fler äldre som ställer allt högre krav på bostad av god standard.

För att möta framtidens behov av boende för äldre krävs en långsiktig planering av bostadsbeståndet som helhet i kommunerna. För att människor skall kunna klara sig själva trots vissa funktionsnedsättningar måste det finnas bostäder med lättillgänglig service och möjlighet till framkomlighet. Med dagens inriktning mot kvarboende i ordinärt boende högt upp i ålder och med omfattande omvårdnadsbehov är det nödvändigt att det finns tillgång till bostäder med en standard som motsvarar befolkningens önskemål och behov.

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. Det är positivt att åtgärder vidtas för att höja standarden på de boenden som inte motsvarar äldres behov och önskemål. Det är viktigt att det snarast vidtas åtgärder så att ingen, som inte önskar det, ska behöva dela rum med annan person i permanent särskilt boende.

Parallellt med renoveringsprojekt och nyproduktion sker nedskärningar och vissa boenden läggs ned helt. Det är, enligt Länsstyrelsen, en mycket oroande utveckling. Det håller på att uppstå ett glapp i det utbud av bostäder som kan erbjudas äldre människor. Då man måste ha nått en livssituation med mycket omfattande omvårdnadsbehov innan ett särskilt boende erbjuds måste det finnas bostäder för äldre med lättare funktionsnedsättning och med önskemål om en mindre och lättskött bostad.

Flera 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 allt fler förväntas bo kvar i eget ordinärt boende. Korttidsboendet har flera funktioner och ska tillgodose skilda behov. 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 inte tillfredsställande att man löser bristen på sådant boende genom tillfälligt korttidsboende.

Vad speglar resultatet?

Andelen ej verkställda beslut som väntat mer än tre månader är något större än vid förra årets undersökning även om skillnaden är liten. Att Vadstena har tre beslut som avbrutits när en dagverksamhet lades ner påverkar ökningen. Det är oroande om en sådan utveckling fortsätter. 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.

Motala har lyckats minska antalet ej verkställda beslut men har ändå flest i länet. Man har fortfarande obalans i tillgång och efterfrågan när det gäller särskilt boende. Trots att väntetiden minskat är det uppenbart att Motala fortfarande har omfattande problem när det gäller att verkställa beslut. Det är oroande att det samtidigt sker nedläggning av vissa befintliga särskilda boenden. Särskilt oroande är att platser för demenssjuka personer minskar. Det är nödvändigt att kommunen kommer till rätta med situationen.

Norrköping hade inget ej verkställt beslut i årets kartläggning. Eftersom kommunen på grund av platsbrist har avslagit 15 ansökningar under året, tyder det dock på att kommunen i dagsläget inte har tillräckligt med särskilda boendeformer och har svårigheter att tillgodose behovet av permanent särskilt boende. Det är otillfredsställande att så många avslagsbeslut måste tas.

I Söderköping har situationen försämrats mot tidigare år. Man har fem ej verkställda beslut och dessutom har man gett avslag på grund av platsbrist till tio personer under året. Detta är oroande och kommunen bör följa utvecklingen noggrant.

Det är positivt att det i länet förekommer så få ej verkställda domar. Länsstyrelsens uppfattning är att kommunerna, i de fall man får en dom till den enskildes fördel, verkställer den omedelbart.

Vad säger resultatet om rättsäkerheten för den enskilde?

Det är troligt att resultatet i första hand speglar i vilken utsträckning kommunerna har balans eller obalans mellan tillgång och behov av särskilda boendeformer. Det är också troligt att olika handläggningsrutiner eller riktlinjer gör att resultatet ser så olika ut i kommunerna.

Om den enskilde får ett gynnande beslut trots att aktuell insats inte beräknas kunna verkställas inom tre månader innebär det att den sökande inte har möjlighet att överklaga. Det är en brist ut rättsäkerhetssynpunkt.

I Vadstena lades en dagverksamhet ned i april 2005 och tre personer fick sina beslut indragna. Dessa beslut hade därmed varit ej verkställda under en period av nio månader vid Länsstyrelsens undersökning. Vadstenas hantering av dessa gynnande beslut är inte förenlig med gällande lagstiftning. Den enskildes rättsäkerhet är satt ut spel. Nämnden bör snarast se till att de beslut man fattat verkställs.

Motala har många ej verkställda beslut. Man har här rutinen att om den enskilde fått ett erbjudande men tackat nej placeras den enskilde i en så kallad intressekö. Varför har man detta system? Den enskilde har ingen ovillkorlig rätt att bestämma hur ett beslut skall utföras. Den enskilde måste dock ha möjlighet att påverka till vilket boende han/hon skall flytta och bör ges möjlighet att tacka nej till visst erbjudande. Ett sådant beslut måste givetvis bevakas. Risken med placeringen i intressekö är att man just bygger upp ett kösystem som inte är förenligt med lagstiftningens intention. Det är viktigt att beslut om boende grundas på ett reellt behov.

Det bör vara en strävan att flyttning till ett särskilt boende föregås av personens egen planering och inte blir en akut lösning. Det är betydelsefullt att den äldre ges möjlighet att påverka sitt boende den sista tiden i livet. Det är viktigt att personen får en chans att känna att det är fråga om att flytta till ett eget boende och inte fråga om att bli placerad. Här kan handläggaren hamna i svåra situationer som kräver kompetens och lyhördhet. Den enskilde måste kunna känna att det finns möjligheter att påverka och styra sin framtid samtidigt som rättsäkerheten inte får sättas ur spel.

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

Hur bör en rättsäker handläggning ske?

Enligt gällande bestämmelser är det uppenbart att en kommun inte får underlåta att verkställa sina beslut. Grundregeln är att när ett behov konstateras ges ett beslut om insats och därefter skall beslutet verkställas. Hur skall då ärendet handläggas när den

enskilde har önskemål om att vara ute i god tid för att ha större möjlighet att välja 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.