

# Avveckling särskilt boende i Värmland.....



Rapportnamn: Avveckling särskilt boende i Värmland.  
Utgivare: Samhällsbyggnadsavdelningen, Sociala enheten Länsstyrelsen i Värmlands  
län, 651 86 Karlstad.  
Hemsida: [www.s.lst.se](http://www.s.lst.se)  
Rapport: 2006:20  
Augusti 2006  
Rapporten sammanställd av Erika Norqvist, Else Danielsson Gustafson och Christina  
Millner

## Förord

Länsstyrelsen är den regionala tillsynsmyndigheten för socialtjänsten i länet. Länsstyrelsens tillsynsansvar beträffande socialtjänsten framgår av 13 kap 2 § socialtjänstlagen.

Som ett led i detta arbete har länsstyrelsen valt att kartlägga hur enskilda upplever sin situation och hemtjänstinsatser. Utifrån rättssäkerheten har avslagsbeslut på ansökan till särskilt boende granskats.

Antalet platser i särskilt boende har minskat under den senaste treårsperioden i hela landet. Färre kommuner bedömer att det behövs en utbyggnad av särskilda boendeformer. Kommunerna menar att efterfrågan på särskilda boendeformer minskar då äldre föredrar att bo kvar hemma i större utsträckning. Minskningen kan innebära att kommunerna har svårt att tillgodose den äldres rätt till plats på särskilt boende utifrån Socialtjänstlagens bestämmelser. Detta kan i sin tur medföra att behovet av hemtjänst kommer att öka.

Vår förhoppning är att innehållet i denna rapport ska bidra till en förmedling av kunskaper och erfarenheter som framkommit i tillsynen.

Sammanställning av denna rapport har gjorts av Erika Norqvist, Else Danielsson Gustafson och Christina Millner Länsstyrelsen Värmlands län.

Thomas Larsson  
socialdirektör

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	5
Bakgrund .....	7
Syfte .....	8
Tillvägagångssätt.....	8
Bortfall/begränsningar.....	9
Hur kommunerna arbetar med att tillgodose den enskildes rätt till plats på särskilt boende utifrån socialtjänstlagens bestämmelser.....	10
Hur kommunerna arbetar med information till den enskilde.....	11
Hur kommunerna tillgodoser den enskildes möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö med utökande hemtjänstinsatser.....	13
Länsstyrelsens kommentarer .....	15
Hur kommunerna tillgodoser den enskildes möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö med utökande hemtjänstinsatser .....	15
Hur kommunerna arbetar med att tillgodose den enskildes rätt till plats på särskilt boende utifrån socialtjänstlagens bestämmelser .....	16

## Sammanfattning

En verksamhetstillsyn har genomförts inom ramen för länsstyrelsernas regionsamverkan inom Dalarna, Gävleborg, Värmland, Västmanland och Örebro län. (Länsstyrelsens rapport 2006:13) där syftet var att få en bild av hur enskilda upplevt och påverkats av genomförd avveckling av särskilt boende. Den tillsyn som genomfördes i Värmlands län skilde sig något i syfte och genomförande eftersom den avveckling som genomförts här inneburit att det särskilda boendet upphört, till skillnad från övriga län, där flera boenden ”omvandlats” till ordinärt boende.

Utgångspunkten för tillsynen i Värmlands län var rättsäkerheten för den enskilde och dennes upplevelser av sin situation och insatserna från hemtjänsten. Fokus i tillsynen var hur kommunerna arbetar med att tillgodose den enskildes rätt till plats på särskilt boende, hur information till den enskilde ges och hur kommunerna tillgodoser den enskildes möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö med utökade hemtjänstinsatser.

Tillvägagångssättet för tillsynen var insamlat material från kommunerna såsom övergripande mål, riktlinjer för äldreomsorgen, riktlinjer och kriterier för inflyttning till särskilt boende. Vidare infodrades även förteckning över antal utredningar med avslagsbeslut på ansökan om särskilt boende.

Biståndshandläggare i de aktuella kommunerna samt hemtjänsttagare med mer än 20 timmar hemtjänst per vecka intervjuades.

En svårighet var att flera av de uttagna hemtjänsttagarna tackade nej till intervju med motiveringar som att de var för sjuka, inte orkade eller led av demens. Detta medförde att en del av en viktig målgrupp saknas i intervjuerna.

Även om bortfallet i det samlade resultatet av intervjuerna var något högt och en del av en viktig målgrupp saknades framkom det i tillsynen att majoriteten av de intervjuade hemtjänsttagarna hade en önskan att bo kvar hemma. Det visade sig vara mycket betydelsefullt att bo kvar i sin invanda miljö. Trots detta uppgav var femte att de gjort en ansökan om särskilt boende eller hade diskuterat frågan med biståndshandläggaren.

Tillsynen visade dessutom att;

- Mer än en tredjedel kände en otrygghet i sin nuvarande situation och knappt en tiondel ansåg inte att de fullt ut fick den hemtjänst de behövde. Det får aldrig råda någon tvekan om att man alltid har rätt att göra en ansökan om utökat bistånd när det gäller hjälp i hemmet eller plats på särskilt boende. Det är oerhört viktigt att denna information går fram.  
Tillsynen visar på brister när det gäller information.

- Vidare får inte kommunala riktlinjer utformas så att de begränsar den rätt den enskilde har enligt Socialtjänstlagen, vilket tillsynen visat.
- Ur rättsäkerhetssynpunkt är det ett oeftergivligt krav att utredningar är tillräckligt utförliga, att det i beslutsmotivering, vid avslagsbeslut, tydligt anges på vilket annat sätt behovet kan tillgodoses och hur detta uppfyller kravet på en skälig levnadsnivå. Även här visar tillsynen brister hos kommunerna.
- Tillsynen visar även på brister när det gäller bland annat datum för beslut och skyldigheten att meddela besvärshänvisning (SOF S 2006:5 se § 4) och 21 § FL).

## Bakgrund

Enligt socialtjänstlagen skall kommunen inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för de äldre som behöver särskilt stöd. Till särskilda boendeformer räknas servicehus, äldreboende, gruppboende och sjukhem, d.v.s. boende som det krävs ett beslut av socialnämnd för att få flytta in i. Även om grunden är att de som vill ska kunna bo kvar hemma, så finns det situationer när behoven bättre kan tillgodoses i en särskild boendeform.

Kommunen skall planera sina instanser för äldre och i planeringen samverka med bl. a. landstinget. När insatser utformas ska den enskilde ges inflytande och kommunen ska, så långt det är möjligt, beakta den enskildes självbestämmande och integritet. Beslut och åtgärder som rör enskilda ska dokumenteras.

Länsstyrelsen ska följa socialnämndens tillämpning av socialtjänstlagen och har bl. a. till uppgift att verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov och bistånd i form av hemtjänst och särskilt boende.

I rapport från Socialstyrelsen och Boverket 2003 framgår att antalet platser i särskilda boendeformer beräknas minska med 13 500 totalt i landet under åren 2002-2005. Den procentuella andel av särskilt boende för äldre som har eller ska avvecklas under samma period är för Värmland 12,3 procent. Länsstyrelsen har genomfört en kartläggning av särskilda boendeformer i samtliga av länets kommuner. Kartläggningen visar att under perioden 2003 till 2006 har antalet bostäder/lägenheter minskat med 336 stycken i Värmlands län.

Minskningen kan innebära att kommunerna har svårt att tillgodose den äldres rätt till plats på särskilt boende utifrån socialtjänstlagens bestämmelser. Eftersom platserna på särskilt boende minskar i länet talar mycket för att behovet av hemtjänst kommer att öka.

För att få en bild av hur enskilda upplevt och påverkats av genomförd avveckling har en verksamhetstillsyn genomförts inom ramen för länsstyrelsernas regionsamverkan inom Dalarna, Gävleborg, Värmland, Västmanland och Örebro län. (Länsstyrelsens rapport 2006:13) Den tillsyn som genomfördes i Värmlands län skilde sig något i syfte och genomförande eftersom den avveckling som genomförts här inneburit att det särskilda boendet upphört, till skillnad från övriga län, där flera boenden ”omvandlats” till ordinärt boende.

Under 2005 genomförde Länsstyrelsen en tillsyn angående avveckling av särskilt boende i fem kommuner i länet. I tillsynen ingick bland annat intervjuer med hemtjänsttagare i de olika kommunerna, detta för att få en bild av hur de uppfattade sin situation/hemtjänst.

## Syfte

Syftet med tillsynen var att få en uppfattning om;

- Hur kommunerna arbetar med att tillgodose den enskildes rätt till plats på särskilt boende utifrån socialtjänstlagens bestämmelser.
- Hur kommunerna arbetar med information till den enskilde.
- Hur kommunerna tillgodoser den enskildes möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö med utökande hemtjänstinsatser.

Utgångspunkten för tillsynen var rättsäkerheten för den enskilde och dennes upplevelser av sin situation och insatserna från hemtjänsten. Regeringen har beslutat att jämställdhet ska genomsyra alla verksamheter och har det senaste åren intensifierat sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Genusperspektivet har belysts i tillsynen.

## Tillvägagångssätt

Länsstyrelsen har genomfört anmäld verksamhetstillsyn i fem kommuner i länet, Arvika, Hammarö, Karlstad, Munkfors och Säffle. Tillsynen i kommunerna har pågått under perioden april till december 2005. I tillsynen har 45 personer i ordinärt boende intervjuats, 29 kvinnor och 16 män. De intervjuade hade mer än 20 timmar hemtjänst beviljad per vecka. Ålderstrukturen på de intervjuade hemtjänsttagarna var fördelade mellan åldrarna 65 och 90 år. Länsstyrelsen gjorde slumpvis urval från de fem kommunernas förteckning över hemtjänsttagare.

Vid granskningen av utredningar med avslagsbesluten för de som sökt till särskilt boende var ålderstrukturen 85 till 90 år och äldre.

Vidare har 13 biståndshandläggare från de olika kommunerna intervjuats, samtliga var kvinnor.

Inför tillsynen har Länsstyrelsen infordrat följande uppgifter:

1. Övergripande mål och inriktningsmål samt riktlinjer för äldreomsorgen.
2. Riktlinjer/kriterier för inflyttning till särskilt boende.
3. Förteckning över de personer som har hemtjänst över 20 timmar per vecka.
4. Förteckning över antal utredningar med avslagsbeslut på ansökan om särskilt boende i kommunen under år 2004.



## **Bortfall/begränsningar**

Länsstyrelsen ambition var att intervjua 70 slumpmässigt utvalda hemtjänsttagare. Det visade sig dock vara svårt att genomföra då många tackade nej på grund av att de var svårt fysiskt sjuka eller led av demens vilket gjorde det omöjligt för intervju. Detta gav ett bortfall på 36 %. Av den anledningen saknas en viktig del av målgruppen för intervjuerna.

## Resultat

### **Hur kommunerna arbetar med att tillgodose den enskildes rätt till plats på särskilt boende utifrån socialtjänstlagens bestämmelser.**

Enligt 5 kap. 4 § socialtjänstlagen står det att socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Vidare står i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen att kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Enligt 6 § i samma kapitel framgår att kommunen skall planera sina insatser för äldre. Syftet med kommunens planering ska vara att tillgodose äldre människors behov av boende, service och vård. Enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen bör den enskilde ges inflytande över insatsernas utformning och kommunen skall så långt det är möjligt beakta den enskildes självbestämmande och integritet.

Det framkommer i tillsynen av de fem aktuella kommunerna att det ser olika ut när det gäller kriterier för inflyttning till särskilt boende. Arvika kommun har bland annat redovisat i sina riktlinjer att en av kriterierna är ett dokumenterat vårdbehov omfattande 30-35 hemtjänststimmar per vecka för möjlighet till plats på särskilt boende, (gruppboende). De övriga kommunerna gör en bedömning utan att ställa krav på ett visst antal hemtjänststimmar per vecka. Det framkommer i granskningen av utredningar med avslagsbeslut vid ansökan om särskilt boende att kontakten mellan den enskilde och biståndshandläggaren i de flesta fall sker via hembesök. I granskningen framgår att 21 % av de intervjuade hemtjänsttagarna har gjort en ansökan om särskilt boende eller diskuterat frågan med biståndshandläggaren.

Vidare framkommer av utredningarna vid avslagsbeslut att 52 % av de enskilda som har ansökt om särskilt boende upplever otrygghet i sitt eget hem. Orsaker till otryggheten kan bl.a. vara ensamhet och isolering, rädsla och oro för att ramla.

Enligt de intervjuade biståndshandläggarna vägs alltid trygghetsfaktorn in, vid bedömning av ansökan till särskilt boende. Några påpekar dock att det är svårt att bedöma den enskildes trygghetsfaktor. I intervjumaterialet från biståndshandläggarna visar att de till stor del upplever att den enskilde känner sig trygg med den hjälp han/hon har från hemtjänsten i sitt eget boende.

Av de intervjuade hemtjänsttagarna var 63 % trygga i sitt boende med hjälp från hemtjänsten. Männerna (75 %) var i något högre grad tryggare än kvinnorna (57 %).

I intervjuerna med hemtjänsttagarna framkom att majoriteten hade en önskan att bo kvar hemma, de flesta för all framtid och en del så länge det fungerar så bra som det gör idag.

Kommentarer:

*"Har varit tal om att flytta till ett äldreboende, men jag vill inte det"*  
*"Känner mig mera fri här i lägenheten och man känner omgivningen"*  
*"Nej, jag vill bo kvar i mitt hus"*  
*"Vill bo kvar hemma så länge det går, svårt att säga om jag skulle klara mig hemma om jag blir sämre"*  
*"Blir tvungen om det inte går längre, men jag flyttar inte i första taget"*

Hur biståndshandläggarna upplever hur den enskilde ser på en flytt till särskilt boende varierar.

Kommentarer:

*"Många envisas att bo kvar trots behovet"*  
*"Jag tror att många vill bo kvar hemma, om man kan skapa trygghet och socialt nätverk"*  
*"Många söker för tidigt till särskilt boende"*  
*"Många vill flytta, det har inte att göra med hur mycket hjälp man får"*

I granskningen av biståndshandläggarnas avslagsbeslut för inflyttning till särskilt boende framgår att 73 % av dessa har beslutsmotiveringen "behovet kan tillgodoses på annat sätt". Detta kan då vara utökad hemtjänst och ansökan till den öppna bostadsmarknaden. Vidare framkommer att 18 % av beslutsmotiveringarna till avslagsbeslutet grundade sig på att den enskilde inte uppfyllde behovet för inflyttning till särskilt boende. Flertalet av dessa kommer från Arvika kommun som har kriteriet omvårdnadsbehov på mer än 35 timmar per vecka. Ett fåtal av avslagsbesluten angav resursbrist som beslutsmotivering. Vidare visar granskningen att i 25 % av utredningarna framkommer det inte om den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

## **Hur kommunerna arbetar med information till den enskilde.**

Enligt 2 kap 2 § socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunens yttersta ansvar medför flera olika uppgifter. Exempelvis;

- Kommunen ska ta reda på vilka hjälpbehov som finns genom uppsökande verksamhet.
- Informera om vilken service kommunen har att erbjuda.
- Vid behov förmedla kontakter med andra myndigheter.

Det framkommer i tillsynen att alla intervjuade biståndshandläggare informerar om vad kommunen har att erbjuda enligt 4 kap § 1 socialtjänstlagen. Information ges även om begränsningar i insatser t.ex.

fönsterputs och städning. I vissa fall styr behoven informationen biståndshandläggaren lämnar. Några biståndshandläggare lämnar dessutom skriftligt informationshäfte.

När det gäller rätten att göra en ansökan och möjligheten att överklaga beslut lämnas information till den enskilde i de flesta fall.

Kommentarer från biståndshandläggare:

*"Jag försöker beskriva speciellt när det blir avslag"*

*"Det kan vara olika, ibland får man förtydliga både ansökan och överklagan"*

*"Den enskilde har ibland inte så mycket krafter, information ges till anhöriga"*

*"De flesta förstår det"*

När frågan ställs till de intervjuade hemtjänsttagarna om de fått information från kommunen om vilken hjälp som kan erbjudas uppger 48 % att de ej har fått denna information. Vidare framkom att nästan hälften av de tillfrågade hemtjänsttagarna uppgav att de ej fått information om rätten att göra en ansökan. Av de intervjuade hemtjänsttagarna uppgav 65% att de inte har fått information om möjligheten att överklaga vid avslagsbeslut. En stor del av de tillfrågade har svårt att minnas ifall de fått information om de olika delarna.

Kommentarer om hur de intervjuade hemtjänsttagarna har uppfattat informationen:

*"Har uppfattat den bra"*

*"Kommer inte ihåg"*

*"Oklar information"*

*"Tyckte den var bra, förvånad över att få så mycket hjälp"*

*"Kan inte säga att jag fått information, kan bero på att jag var så nervös och spänd inför kommande situation"*

Det framkommer att männen i högre grad än kvinnorna upplever att de fått information om rätten att ansöka, möjligheten att överklaga samt vart man vänder sig vid missnöje.

Hälften av de intervjuade biståndshandläggarna tror inte att den enskilde vet vart hon/han ska vända sig om de vill framföra klagomål. Denna uppfattning stämmer väl överens med vad de intervjuade hemtjänsttagarna uppgav. Det är 59 % som inte vet vart de ska vända sig om de är missnöjda med något.

En överklagan skall inkomma till socialnämnden tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Det visar sig i tillsynen att Hammarö och Karlstads kommuner ibland saknar datum för avslagsbeslut. Vidare visade det sig att i Arvika kommun lämnades inte besvärshänvisning vid avslagsbeslut ut som rutin.

## Hur kommunerna tillgodoser den enskildes möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö med utökande hemtjänstinsatser.

Den allmänna utvecklingen inom vård och omsorg leder till att man tillämpar striktare krav vid biståndsbedömningen. Detta innebär att en plats i särskilt boende erbjuds först vid mycket omfattande vård och omsorgsbehov. Denna utveckling leder till att hemtjänsten behöver utvecklas och byggas ut för att omsorgen i större utsträckning skall kunna ges i den enskilda bostaden.

Drygt hälften av de intervjuade hemtjänsttagarna har haft hemtjänst mellan två och fem år och knappt hälften har haft hjälp mer än fem år. Tillsynen visar att behovet av hemtjänst har förändrats för majoriteten av de intervjuade från första gången de erhöll hemtjänst. Det framkommer i tillsynen att av de intervjuade hemtjänsttagarna upplevde 58 % att de alltid fick den hemtjänst de behövde och 35 % fick ofta den hemtjänst de behövde. Vidare framkommer att männen ( 75 %) i större utsträckning upplevde att de fick den hemtjänst de behövde till skillnad från kvinnorna (48 %).

Kommentarer:

*”Det tycker jag, man kan inte fodra allt”*

*”Är nöjd så gott som, saknar kontaktperson. Det är så många som kommer hit men ingen tar något ansvar direkt”*

*”Jag skulle kunna få mer, men jag vill inte”*

Majoriteten av de tillfrågande hemtjänsttagarna uppger att de får hemtjänstinsatserna utförda på det sätt de vill. Av kvinnorna är det 80 % som uppger att de får hemtjänstinsatserna utförda på det sätt de vill till skillnad från männen, 47 %.

När det gäller upplevelsen av om hemtjänstpersonalen har tillräckligt med tid för den hjälp man är beviljad framkommer följande från de intervjuade hemtjänsttagarna.

Alltid	Ofta	Sällan	Aldrig
23 %	42 %	32 %	2 %

Vidare framkommer i tillsynen att biståndshandläggarna upplever att personalen oftast har tillräckligt med tid för att tillgodose den enskildes beviljade insatser.

Tillsynen visar att majoriteten av de intervjuade hemtjänsttagarna har förtroende för hemtjänstpersonalen. Likaså upplever de flesta intervjuade hemtjänsttagarna att hemtjänstpersonalen har tillräcklig utbildning och personlig lämplighet.

Kommentarer:

*"På sommaren kan det vara sämre, när det är vikarier"*

*"Information till vikarier är viktigt"*

*"Det räcker för mitt behov"*

*"Behandlar den enskilde med respekt"*

Flertalet av de intervjuade hemtjänsttagarna har inte nekat att ta emot hjälp av motsatt kön, dock upplevde några av de tillfrågade kvinnorna att de inte ville bli duschade av en man.

Kommentarer:

*"De är lika bra"*

*"I början, men nu går det bra"*

*"Tacksam för hjälp oavsett kön"*

*"Tycker det vore bra med män i vården"*

Tillsynen visar vidare att flertalet av de intervjuade biståndshandläggarna upplevde att kvinnliga hemtjänsttagare helst såg att vissa insatser såsom dusch utfördes av en kvinna.

På frågan om det finns någon som kan påverka hemtjänsttagaren i valet att flytta till särskilt boende uppgav 87 % av de tillfrågade att de bestämmer själva hur de vill bo.

Kommentarer:

*"Valet är mitt så länge jag är klar"*

*"Bestämmer själv, blir det omöjligt får de väl ta mig till något hem"*

*"Inte just nu, anhörig har försökt"*

*"Skulle nog resonera med sonen, men bestämmer själv"*

När frågan ställdes till biståndshandläggarna om de tror att den enskilde kan bli påverkan av någon annan inför valet att göra en ansökan till särskilt boende, svarade alla biståndshandläggare ja.

Kommentarer:

*"Väldigt ofta påverkade av anhöriga eller doktor"*

*"Då blir barnen nöjda, doktorn har sagt detta"*

*"Oftast kan de bli påverkade, men är de klara kan de säga ifrån"*

## Länsstyrelsens kommentarer

I den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) anges att äldre skall;

- Kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag.
- Kunna åldras i trygghet och bibehållet oberoende.
- Bemötas med respekt.
- Ha tillgång till god vård och omsorg.

De senaste årens uppföljningar av äldreomsorgen visar att biståndsbedömningen när det gäller särskilt boende har blivit allt mer restriktiv. Detta innebär att en plats i särskilt boende erbjuds först vid mycket omfattande vård- och omsorgsbehov. För att kommunerna skall kunna leva upp till socialtjänstlagens krav när det gäller de äldres livsvillkor, även utan att erbjuda särskilt boende, är det nödvändigt att man i varje enskilt fall kan erbjuda den vård- och omsorg som behövs i den enskilda bostaden i stället.

### **Hur kommunerna tillgodoser den enskildes möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö med utökande hemtjänstinsatser**

Äldre kvinnors och mäns hälsa och välbefinnande är av central betydelse för hela samhällets utveckling. Enligt regeringens proposition 2005/06:115 är kvinnor i högre grad än män beroende av samhällets äldreomsorg. Skillnaden mellan könen kan bero på att kvinnorna oftare än männen är ensamstående och lever längre. Behovet av trygghet och att ha valmöjlighet är en genomgående röd tråd i dagens diskussioner, när det gäller äldre personers boende. Ensamhet och social isolering kan göra att man inte känner sig trygg i sitt boende. Vidare framkommer i propositionen att en ökad trygghet i det egna hemmet genom kvalificerade insatser från hemtjänst bidragit till att det blivit vanligare att människor kan och vill bo kvar i det egna hemmet.

Det framkommer även i Boverkets och Socialstyrelsens rapport "Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses" att äldre människor i ökad utsträckning önskar få sina behov av vård och omsorg tillgodosedda i det egna hemmet.

Av Länsstyrelsens intervjuer med hemtjänsttagarna framgår att majoriteten hade en önskan om att bo kvar hemma, de flesta för all framtid och en del så länge det fungerar så bra som det gör i dag. Det visar sig i kommentarerna att det är betydelsefullt att ha möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö och en trygg omgivning.

Av intervjuaren framgår att även om flertalet av de intervjuade var nöjda med sitt boende, upplevde knappt hälften att de inte fullt ut fick den hemtjänst de behövde.

Vidare framkommer i intervjuerna att de som själva valt att bo kvar i sitt ordinära boende i högre grad upplever en trygghetskänsla mot dem som fått avslag på ansökan om särskilt boende där drygt hälften upplever otrygghet i sitt boende. De intervjuade kvinnorna i tillsynen upplever i högre grad otrygghet, än männen.

Länsstyrelsens uppfattning är att möjligheterna för äldre personer att finna goda boendialternativ behöver öka. Det är angeläget att samhällets planering och service utvecklas i takt med denna efterfrågan. Boendet handlar inte bara om bostaden i sig utan också om hur närsamhället fungerar, hur möjligheterna till sociala kontakter och aktiviteter samt hur man genom olika medel kan få äldre personer att känna sig trygga i sitt boende.

En av grundpelarna i Socialtjänstlagen är att frivillighet och självbestämmande vid handläggningen av enskilda ärenden skall vara vägledande. Det är den enskilde som gör valet av socialtjänstens erbjudna insatser.

Om möjligheten att bo kvar hemma ska vara reell är det viktigt att de berörda äldres behov blir tillgodosedda, bland annat och i stor utsträckning genom hemtjänst. Viktigt är också att socialtjänsten ytterligare utvecklar formerna för samverkan och samspel med den informella sektorn och att stödet till anhöriga och andra närstående som vårdar äldre fortsätter att utvecklas.

Kvinnor och män har lika stor rätt till offentlig omsorg, att kvinnors och mäns omsorgsbehov bedöms på likvärdigt sätt av socialtjänsten och att den offentliga omsorg som kvinnor och män får är av lika god kvalitet. I kvalitetsarbetet bör man även sträva efter en jämnare könsfördelning bland biståndsbedömare och vårdpersonal.

### **Hur kommunerna arbetar med att tillgodose den enskildes rätt till plats på särskilt boende utifrån socialtjänstlagens bestämmelser**

I vissa kommuner förekommer riktlinjer för vilka insatser som ges enligt socialtjänstlagen eller i vilken utsträckning de skall beviljas. Sådana riktlinjer kan i viss utsträckning öka enskildas rättssäkerhet eftersom de ökar förutsättningarna för att likartade behov bedöms på ett likartat sätt. Riktlinjerna riskerar dock att medföra att den enskilde inte får det bistånd han/hon har behov av, och rätt till enligt socialtjänstlagen, eftersom vissa typer av insatser inte medges eller inte medges utöver en viss gräns enligt riktlinjerna.



Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att kommunala riktlinjer utformas på ett sätt som gör att den enskilde inte riskerar att nekas en insats han/hon har rätt till. Den enskilde har alltid rätt att ansöka om insatser och få dessa prövade individuellt oavsett kommunens riktlinjer. Kommunens riktlinjer får aldrig utformas på ett sådant sätt att de begränsar den enskildes rätt.

I tillsynen framkommer att av de intervjuade hemtjänsttagarna är det endast drygt hälften som säger sig ha fått information om vilka insatser som kommunen erbjuder. Likaså uppger ungefär hälften att de inte har fått information om rätten att göra en ansökan.

Länsstyrelsen anser det anmärkningsvärt att hälften av de intervjuade uppger att de inte fått information om rätten att göra en ansökan. Länsstyrelsen har dock en viss förståelse för kommunens svårigheter att nå ut med information till den enskilde på grund av att den enskilde kan befinna sig i olika sjukdomstillstånd, kriser som gör att det vid ett tillfälle kan vara svårt att uppfatta informationen. Just därför är det av stor vikt att kommunerna ger återkommande information både muntligt och skriftligt samt har en öppen dialog med den enskilde. En klar och tydlig information bör ligga i kommunernas intresse, detta medför att den enskilde vet vilka förväntningar han/hon kan ha på kommunens service.

I granskningen av avslagsbeslut framkommer att de flesta kommuner använde sig av motiveringen ”behovet kan tillgodoses på annat sätt”. Det framkommer i regeringens proposition 2005/06:115 att en översyn kommer att göras avseende preciseringar i regelverket av begreppet ”behovet kan tillgodoses på annat sätt” och dess innebörd.

Länsstyrelsen anser att begreppet ”behovet kan tillgodoses på annat sätt” ibland används av kommunen på ett för enkelt sätt. Ibland hänvisas den enskilde till att söka boende på den öppna bostadsmarknaden. Då möjlighet till lägenhet i bottenplan/eller hiss är begränsade i de flesta kommuner, kan detta vara näst intill omöjligt att genomföra för den enskilde. Länsstyrelsen finner det anmärkningsvärt att kommunerna inte tar större hänsyn till trygghetsaspekten. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att det framkommer i biståndshandläggarnas utredning vid ansökan om särskilt boende att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå med pågående eller utökade insatser.

Hammarö kommun har bedömt att insatsen plats på särskilt boende inte kunde verkställas inom rimlig tid och avslag därför ansökan trots bedömt behov.

I regeringens proposition 2005/06:115 framgår att tanken bakom förfarandet att avslå en ansökan, trots att man bedömer att det finns ett behov av insatsen, är att den enskilde skall få ett avslagsbeslut som han/hon kan överklaga till allmän förvaltningsdomstol.

Den 1 juli 2006 trädde nya bestämmelser i kraft som stärker enskildas rättssäkerhet kring bistånd de har beviljats från socialtjänsten men som inte verkställts. Kommunerna blir i och med lagändringen skyldiga att rapportera bl.a. till Länsstyrelsen när gynnande nämndbeslut om bistånd enligt socialtjänstlagen inte verkställts inom tre månader ( Lag (2006:495) om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)). Bestämmelser om att kommuner skall åläggas en särskild sanktionsavgift då gynnande biståndsbeslut inte verkställs inom skälig tid har i och med den nya lagen också införts. Detta innebär att kommunerna bör återgå till det som är gängse praxis, nämligen som Regeringsrätten i tidigare domar slagit fast, att inte åberopa resursbrist eller svårighet att verkställa inom skälig tid som skäl för avslag på ansökan om bistånd enligt SoL.

Länsstyrelsen erinrar om att kommunerna i ett tidigt skede bör planera på lång sikt för att äldre människors behov av boende, service och vård ska kunna tillgodoses när behovet uppstår.

För att medborgarna skall känna trygghet och tillit till vården och omsorgen om de äldre är det av största vikt att alla individer behandlas på ett likvärdigt och rättssäkert sätt. Styrkan i den svenska äldreomsorgen bygger på ett fungerande växelspel mellan ambitionen att åstadkomma nationell likvärdighet och utrymmet för lösningar som är anpassade till lokala behov och förhållanden. Lagar och förordningar syftar till att medborgarnas behov skall tillgodoses enligt samma övergripande principer i hela landet. Det handlar om att åstadkomma en jämlik, jämställd och rättssäker äldreomsorg av god kvalitet. Till skydd för den enskilde finns dels rätten att överklaga beslut genom förvaltningsbesvär, dels den statliga tillsynen. Som skydd mot missförhållanden finns anmälningsplikten enligt socialtjänstlagen (2001:453), den så kallade Lex Sarah.

Få äldre personer överklagar avslagsbeslut, vilket kan bero på respekt för auktoriteter, att de inte vill vara till besvär eller helt enkelt inte orkar. (SOU 2004:118).

Tillsynen visar att Hammarö och Karlstads kommuner ibland saknar datum för avslagsbeslut och Arvika kommun inte lämnar besvärshänvisning på avslagsbeslut som rutin.

Av Förvaltningslagen (1986:223 § 21 ) framgår att en sökande alltid ska underrättas om hur han kan överklaga ett beslut som går honom/henne emot. Det är därför oacceptabelt att besvärshänvisning vid avslagsbeslut inte lämnas som rutin. Datum skall dessutom alltid förekomma på avslagsbeslut för att stärka rättssäkerheten för den enskilde, då rätten att överklaga ska ske inom tre veckor, efter delgivning av beslut, vilket framgår av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LvU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5, 5 kap 4 §).



**Länsstyrelsen  
Värmland**

Rapport 2006:20  
ISSN: 0284-6845  
Adress: 651 86 Karlstad  
Hemsida: [www.s.lst.se](http://www.s.lst.se)