

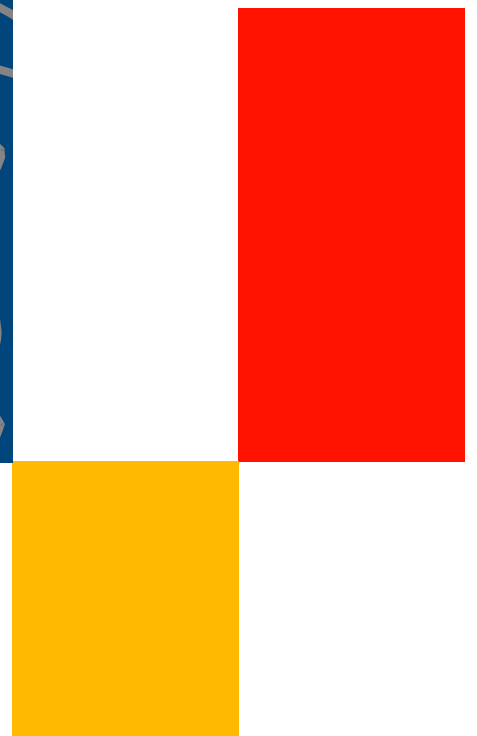


LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND

RAPPORT 2001:6

Ej verkställda beslut och domar enligt 6 f § socialtjänstlagen

Sociala enheten 2001-05-14





FÖRORD

Enligt regeringens regleringsbrev för budgetåret 2001 har samtliga länsstyrelser uppdraget att till Socialstyrelsen åiterrapportera antalet i länet ej verkställda beslut och domar enligt 6 f § socialtjänstlagen per den 1 januari 2001. Redovisningen skall omfatta väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut och domar.

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

Bo Silén
Socialdirektör

Britta Mellfors
Socialkonsulent

SAMMANFATTNING MED LÄNSSTYRELSENS KOMMENTARER

Länsstyrelsen kan konstatera att antalet ej verkställda beslut totalt sett har minskat från årsskiftet 1999/2000 till årsskiftet 2000/2001. Minskningen från 118 till 115 ej verkställda beslut är dock marginell. I fyra kommuner har antalet ej verkställda beslut minskat i jämförelse med mätningen året innan och i fyra kommuner har antalet ökat. I fem kommuner är situationen oförändrad.

Inom några kommuner är förändringarna stora. Linköping har minskat från 44 ej verkställda beslut till noll och Motala har ökat från 16 till 65 ej verkställda beslut. Vad är orsaken till denna förändring? Har tillgången på särskilt boende förändrats markant? Har behovet av särskilt boende för äldre förändrats? Har biståndsbegreppets tillämpning förändrats och utifrån vilka bevekelsegrunder i så fall eller har det skett en glidning när det gäller bedömningsgrunder vid handläggningen? Det kan finnas skäl att göra ytterligare uppföljning av handläggning av biståndsbesluten inom äldreomsorgen.

Mätningen av antalet ej verkställda beslut och domar samt kommunernas/-kommundelarnas kommentarer tyder på att det råder viss brist på särskilda boendeformer i länet. Det gäller framförallt i de stora och medelstora kommunerna. Bristituationen uppenbaras dels genom att biståndsbeslut ej kan verkställas och dels genom att den enskilde får avslag trots att behov föreligger.

Av enkätsvaren framkommer att kommunerna har planer på att vidtaga åtgärder för att minska antalet ej verkställda beslut men få beskriver vad som hittills gjorts. Många kommuner tillämpar den så kallade kvarboendepincipen och satsar på att erbjuda växelvård och korttidsboende. De närmaste åren kommer det sannolikt att ändå vara stort behov av särskilda boendeformer av permanent slag med tanke på att åldersgruppen 80 år och äldre ökar.

Mot bakgrund av den debatt som förekommit om ej verkställda beslut och domar har JO uttalat att om ett beslut inte kan verkställas inom tre månader bör ett avslagsbeslut meddelas.

INLEDNING

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2001 har Länsstyrelsen uppdraget att till Socialstyrelsen återrapportera antalet i länet ej verkställda beslut och domar enligt 6 f § socialtjänstlagen per den 1 januari 2001. Redovisningen skall omfatta väsentliga insatser som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut och domar.

Kommunerna har via en enkät redovisat beslut eller domar inom äldreomsorgen som ej var verkställda den 1 januari 2001. Kommunerna särredovisade hur många beslut eller domar som avsåg särskilt boende respektive hjälp i hemmet. Vidare skulle kommunerna redovisa hur lång tid som förflutit vid mättillfället sedan beslutet respektive domen.

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

Förändringar i befolkningsutvecklingen

Vid årsskiftet 1999/2000 var totalbefolkningen i länet 411 320 personer. Antalet personer 65 år och äldre var 72 463 och antalet personer 80 år och äldre var 20 727. Ett år senare 2000/2001 var totalbefolkningen 411 345 personer och 72 399 personer var 65 år och äldre, vilket är en minskning med 64 personer i den åldersgruppen. I åldersgruppen 80 år och äldre var antalet personer 21 545, vilket är en ökning med 818 personer. (Se tabell 1).

Andelen personer i åldersgruppen 80 år och äldre är i länet 5,2 procent och skiljer sig inte mycket mellan kommunerna. Den procentuella andelen personer 80 år och äldre har en spridning från 4,3 procent i Söderköping till 6,9 procent i Ydre.

Ökningen av befolkningen 80 år och äldre är för hela länet 3,9 procent. Här är skillnaden mellan kommunerna något större. Variation är från -0,6 procent i Boxholm, som har en minskning med två personer, till 5,9 i Linköping. Medianen är 3,2.

Tabell 1. Förändringar i befolkningen i Östergötland

	1999-12-31	2000-12-31	Förändring
Totalbefolkning	411 320	411 345	+ 25
65 år och äldre	72 463	72 399	- 64
80 år och äldre	20 727	21 545	+ 818

REDOVISNING AV ENKÄTSVAREN

Antal ej verkställda beslut

Av enkätsvaren framkommer att det i länet som helhet skett en marginell minskning avseende antalet ej verkställda beslut i jämförelse med årsskiftet 1999/2000. (Se tabell 2). Den 31 december 1999 hade nio kommuner/kommundelar 118 ej verkställda beslut och den 1 januari 2001 hade tio kommuner/kommundelar 115 ej verkställda beslut. Det är följaktligen en minskning av antalet ej verkställda beslut men ändå en *ökning av antalet kommuner/kommundelar* som hade beslut som ej var verkställda. I Norrköping har det skett en ökning av antalet kommundelar som har ej verkställda beslut.

Om man däremot gör en sammanställning av enbart de 13 kommunerna och bortser från Norrköpings indelning i kommundelar, förändras bilden något. Då var det vid mätningen 1999/2000 sju kommuner som hade ej verkställda beslut och vid mätningen 2000/2001 var det sex kommuner, det vill säga en *minskning av såväl antalet ej verkställda beslut i länet som av antalet kommuner* som hade ej verkställda beslut.

Samtliga ej verkställda beslut inom äldreomsorgen avser särskilt boende. Hemtjänst kan erbjudas den enskilde utan dröjsmål. Brist på särskilt boende råder inom flera kommuner/kommundelar.

Norrköping har en ej verkställd dom. Även vid förra mätningen hade Norrköping en ej verkställd dom. Det är dock inte inom samma kommundel.

Trots att minskningen i länet totalt inte är mer än tre ej verkställda beslut så är förändringarna stora inom vissa kommuner. Den största förändringen har skett i Motala där antalet ej verkställda beslut ökat från 16 till 65. Linköping har däremot minskat antalet ej verkställda beslut från 44 till noll. En viss minskning har skett i Finspång och i Mjölby. En viss ökning har skett i Åtvidaberg. I Norrköping har det skett en ökning totalt medan det varierar mellan de olika kommundelarna.

Tabell 2: Sammanställning av kommunernas enkätsvar och jämförelse med svaren från året innan

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

Länsstyrelsens kommentar

Det kan konstateras att det inom ett par kommuner har skett stora förändringar mellan mätningarna. Linköping har minskat från 44 ej verkställda beslut till noll. Motala har ökat från 16 till 65 ej verkställda beslut och frågan varför förändringarna ser ut som de gör bör lyftas fram. Har tillgången på särskilt boende förändrats markant? Har behovet av särskilt boende för äldre förändrats? Har biståndsbegreppets tillämpning förändrats och utifrån vilka bevekelsegrunder i så fall eller har det skett en glidning när det gäller bedömningsgrunder vid handläggningen? Har rutiner/riktlinjer för handläggning av biståndsärenden ändrats? Kan det finnas risk att rutiner i handläggningen rymmer möjligheter att dölja reella behov och faktisk resursbrist? Det kan finnas skäl att göra ytterligare uppföljning av handläggning av biståndsbesluten inom äldreomsorgen.

En socialnämnd har, såvitt inte annat förordnats, skyldighet att efterkomma en biståndsdom omedelbart (73 § tredje stycket SoL).

Förändringar i antalet ej verkställda beslut

Som redan nämnts ovan är minskningen av ej verkställda beslut mellan årskiftena 1999/2000 och 2000/2001 endast tre stycken. Vid en jämförelse med den mätning som gjordes 1998/1999 visar det sig att det skett en markant ökning. Då var antalet ej verkställda beslut 54 stycken. Diagram 1 visar skillnader inom respektive kommun vid de tre mätningarna.

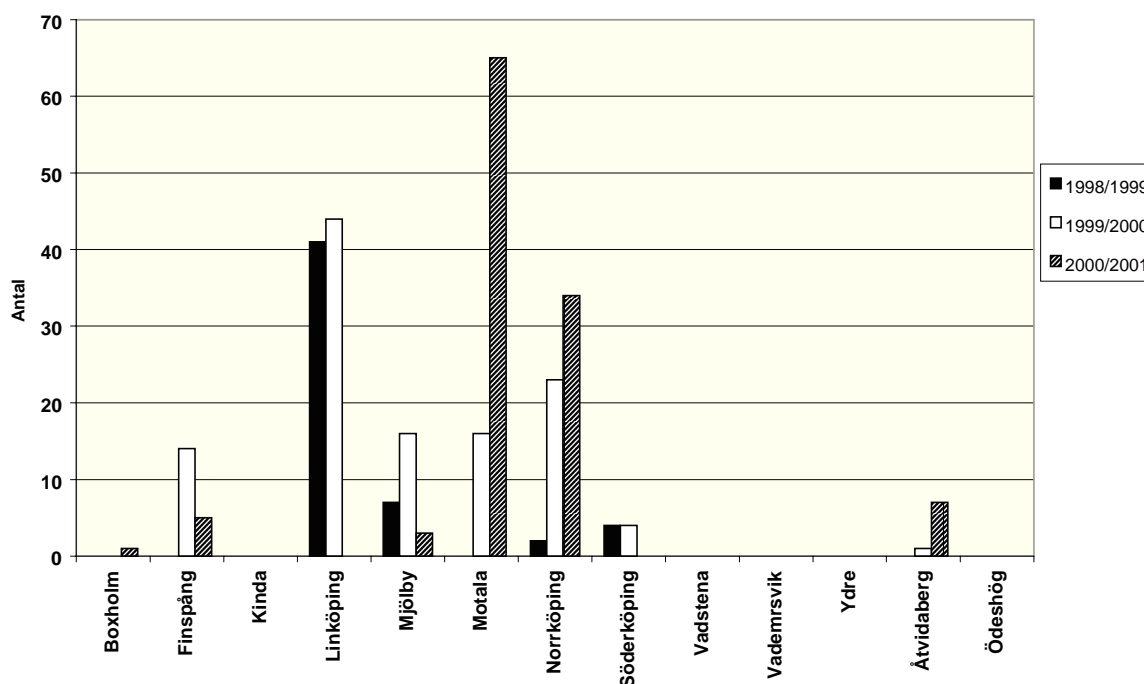


Diagram 1. Antalet ej verkställda beslut per kommun vid årskiftet 1998/1999, 1999/2000 och 2000/2001

Länsstyrelsens kommentar

Det har skett stora förändringar inom respektive kommun mellan mätningarna. Både i Motala och i Norrköping är tendensen ett stigande antal ej verkställda beslut, vilket är alarmerande. Linköping som låg högt vid de första två mätningarna har minskat antalet till noll.

Orsak till att beslut ej verkställs

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

Även platsbrist eller brist på lämpligt boende anges som vanlig anledning 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. Några har ett särskilt boende men vill byta boende och väntar på detta.

Finspång har angett att det är brist på passande vårdboende för personer med demenssjukdom.

Linköping, som vid mättillfället inte hade något ej verkställt beslut, har angett att under året har elva personer fått avslag på ansökan om särskilt boende på grund av resursbrist. Kommunen ger avslag om man inte kan erbjuda plats inom tre månader. I sådana beslut anger kommunen när plats senast kan komma att beredas, i regel inom ett halvår.

Motala har 65 ej verkställda beslut. Anledningen är platsbrist på grund av att utbyggnaden inte har gått i den takt som planerats. Man försöker på olika sätt komma till rätta med det stora antalet beslut som ej är verkställda. Enligt enkätsvaret pågår bland annat arbete ”med att se över vilka beslut enl. SoL 6 § som ska ingå under begreppet särskilt boende. Sedan tidigare ingår ’service-lägenhet’, som med tiden har blivit en förmedling av lägenheter med viss närhet till dagcentral med matservice.” Vidare kommenteras i enkäten att i ”servicelägenhet” ingår ingen omvårdnad, utan personen som erhållit sådan lägenhet får ansöka om hemtjänstinsatser. Det tyder på att i Motala uppfylls inte de kriterier som normalt ingår i begreppet servicelägenhet. Av de 65 ej verkställda besluten har 22 personer fått erbjudande om särskilt boende men har tackat nej. Fem har fått tillfälligt boende och åtta fanns på lasarettet i Motala med kommunen som betalningsansvarig.

Norrköping har uppgett att platsbrist bland annat beror på pågående ombyggnad av särskilda boenden. I väntan på ledig plats får den enskilde, enligt flera enkätsvar, sitt behov av vård och omsorg tillgodosett genom utökad hemtjänst och/eller korttidboende.

Länsstyrelsens kommentar

Motala har anmärkningsvärt många ej verkställda beslut i förhållande till övriga kommuner i länet. Man har obalans i tillgång och efterfrågan och denna obalans har blivit betydligt förvärrad från föregående mätning av antal ej verkställda beslut. Det är nödvändigt att kommunen kommer till rätta med situationen inom en snar framtid.

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 inom flera kommuner/kommundelar.

För drygt en femtedel av besluten hade det vid mättillfället förflutit mindre än en månad sedan beslutet. För drygt 42 procent har det förflutit tre månader eller mer.

Tabell 3: Tid som förflutit sedan beslut respektive dom

	Antal beslut				Antal domar			
	< 1 mån	1-3 mån	3-6 mån	> 6 mån	< 1 mån	1-3 mån	3-6 mån	> 6 mån
Särskilt boende	26	37	31	18	0	1	0	0
Hjälp i hemmet	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	26	37	31	18	0	1	0	0

I tabell 4 redovisas hur lång tid som förflutit från beslut vid mättillfället för respektive berörd kommun. I Finspång har det för nästan alla besluten gått mer än sex månader. I Motala är mer än en tredjedel av de ej verkställda besluten mer än tre månader gamla. Även i Norrköping har det förflutit mer än tre månader för en tredjedel av besluten. Från Norrköping saknas uppgift om hur lång tid som förflutit för tre beslut. I Åtvidaberg har det gått mer än tre månader utan att besluten verkställts.

Tabell 4: Tid som förflutit sedan beslutet inom respektive kommun

Kommun	Antal beslut per kommun inom respektive tidsintervall				
	< 1 mån	1-3 mån	3-6 mån	> 6 mån	Uppgift saknas
Boxholm		1			
Finspång		1		4	
Mjölby	1	2			
Motala	16	23	14	12	
Norrköping	9	10	12		3
Åtvidaberg			5	2	
Totalt	26	37	31	18	3

Länsstyrelsens kommentar

För en anmärkningsvärd stor del av besluten, 44 procent, hade det förflutit mer än tre månader och för 15 procent hade det förflutit mer än sex månader utan att de verkställts. I en situation när det är brist på platser i särskilt boende finns självklart inte ett boende till förfogande den dagen bedömningen görs att behov föreligger och det är rimligt att det kan ta upp till tre månader att få beslutet verkställt. Däremot är det oacceptabelt att det kan ta upp till sex månader.

Åtgärder som gjorts för att minska antalet ej verkställda beslut

Finspång som uppgett att man har brist på särskilt boende för dementa har kommenterat att nytt vårdboende för dementa personer planeras till år 2002.

Norrköping uppger att man fram till 2006 kommer att ha kommungemensam planering till särskilt boende. Normalt planerar och fördelar respektive kommun del särskilda boenden inom den egna kommundelen. I Norrköping satsar man främst på korttidsboende och växelvårdsplatser för att åtgärda bristen på särskilda boendeformer.

Skärblacka kommun del har kommenterat att man gett avslag på grund av platsbrist. Alla sökande har fått information om hur man överklagar. Ingen har överklagat. Behoven tillgodoses med utökad hemtjänst eller korttidsplats. Ökning av antalet platser finns med i planeringen.

I Linköping har antalet ej verkställda beslut minskat sedan föregående mätning, från 44 stycken till noll. Frågan om, vilka väsentliga åtgärder som vidtagits för att uppnå målet att beslut och domar verkställs, har inte besvarats. Det kan noteras att Linköping vid mätningen vid årsskiftet 1998/1999 hade 41 ej verkställda beslut, vilket ger anledning att tro att åtgärder har vidtagits för att minska antalet. Kommunen har i kommentar beskrivit att om man på grund av resursbrist inte kan erbjuda plats i särskilt boende inom tre månader så får den enskilde avslag på ansökan. Elva sådana ärenden har förekommit under året. Några har överklagat och efter att ha fått bifall i länsrätten har vederbörande fått första lediga plats. Andra har valt att inte överklaga.

I Mjölby har antalet ej verkställda beslut minskat rejält mellan mätningarna men det saknas uppgift om vilka åtgärder man vidtagit för att uppnå minskningen. Detta kan tolkas som att man inte vidtagit några åtgärder utan att minskningen beror på normala fluktuationer i efterfrågan.

Motala har genomfört en översyn med anledning av den obalans som råder mellan behov och tillgång när det gäller särskilt boende för äldre. Antalet bostäder/platser har sjunkit sedan 1995 och siffran är låg i jämförelse med andra kommuner. En konsekvens av detta blir att vårdtyngden ökar och omsättningen blir större. Kommunen avser att åtgärda problemet bl.a. genom viss utbyggnad av trygghetsboende, korttidsboende med rehabilitering, köp av platser av privat vårdgivare för medicinskt färdigbehandlade samt utveckling av dagverksamhet.

Norrköping arbetar med att bygga ut och utöka antalet platser inom särskilt boende. Under tiden råder viss platsbrist enligt en kommun del. Den enskilde får i väntan på permanent särskilt boende behovet tillgodosett genom hemtjänst och korttidsvård.

Länsstyrelsen kommentar

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

Det är uppenbart att Motala har ett stigande problem när det gäller att verkställa beslut om särskilt boende. Det framkommer vid en jämförelse med den mätning som gjordes årsskiftet 1998/1999. Motala hade då inga ej verkställda beslut, ett år senare hade man 16 och nu har antalet stigit till 65. Motala är medveten om att situationen inte är tillfredsställande. Utredning pågår för att hitta orsaker till den uppkomna situationen och finna lösningar för att minska obalansen mellan behov och resurser. Länsstyrelsen kommer att ta upp frågan vid det kommande övergripande kommunbesöket under hösten.

Linköping ger avslag på ansökan om särskilt boende om, trots behov, insatsen inte kan erbjudas inom tre månader. Kommunen anger att vissa personer har överklagat och fått bifall i länsrätten och då har personen fått första lediga plats, vilket han tydligen inte skulle ha fått om han inte överklagat. Hur är det med de som inte orkar/klarar av att överklaga? Det kan förhålla sig så att de mest svaga och de som är i störst behov av insatsen inte klarar av att överklaga.

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

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 tillgodose på annat sätt har enligt 6 § socialtjänstlagen, SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på villkor som anges i 6 b – 6 f §§ SoL. Med annat bistånd avses hjälp i hemmet samt särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med service för funktionshindrade.

Socialtjänstlagens 50 § 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 6 f § SoL kan överklagas till förvaltningsdomstol.

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

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

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

Enligt Socialstyrelsens SOSFS 1996:2 ”Ändring i allmänna råd om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 1994:3” bör framställan bifallas om kommunen med säkerhet kan tillhandahålla den begärda insatsen

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

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

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

Länsstyrelsen kommentar

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