

RÄTT ATT FLYTTA

*–en fråga
om bemötande
av äldre*

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Delbetänkande av
Utredningen om bemötande av äldre

SOU 1996:161

RÄTT ATT FLYTTA

*-en fråga
om bemötande
av äldre*

Delbetänkande av
Utredningen om bemötande av äldre

SOU 1996:161

A. Taf KB
Occ SOL
1996:16
32



Statens offentliga utredningar
1996:161
Socialdepartementet

Rätt att flytta

– en fråga om bemötande av äldre

Delbetänkande av
Utredningen om bemötande av äldre
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet Margot Wallström

Genom beslut av regeringen den 14 december 1995 bemyndigades chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgiften att kartlägga och analysera frågan om bemötande av äldre (Dir. 1995:159).

Dåvarande statsrådet Ingela Thalén utsåg den 15 januari 1996 kommunalrådet Britta Rundström, Helsingborg, till särskild utredare med detta uppdrag.

Som sakkunniga i utredningen har förordnats

Kerstin Ahlsén, förbundssekreterare, Svenska Kommunförbundet

Yvonne Ahlström, ombudsman, Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund, SKTF

Lars Andersson, docent, Stiftelsen Äldrecentrum, Stockholm
Stig Berg, professor, Hälsohögskolan, Jönköping

Evy Eriksson, ombudsman, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Kommunal

Yvonne Forsell, med. dr., Stiftelsen Äldrecentrum, Stockholm

Nils Gustavsson, v. ordf., Pensionärernas Riksorganisation, PRO

Kristina Jennbert, departementssekreterare, Socialdepartementet

Lennart Johansson, avdelningsdirektör, Socialstyrelsen

Margareta Liljeqvist, utredare, Landstingsförbundet

Elvy Olsson, förbundsledamot, Sveriges Pensionärsförbund, SPF

Alice Rinell Hermansson, rektor, Ersta Högskola, Stockholm

Som sekreterare i utredningen har förordnats Elisabet Spjuth (fr.o.m. den 4 mars 1996) och Ann-Charlotte Carlberg (fr.o.m. den 1 augusti 1996).

Härmed överlämnar jag delbetänkandet Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre (SOU 1996:161). I betänkandet lägger jag förslag om en rättslig reglering för att stärka möjligheterna för äldre att flytta till en annan kommun.

I det fortsatta arbetet som skall slutföras senast den 30 maj 1997 kommer jag att belysa andra viktiga frågor om bemötandet av äldre och föreslå åtgärder som kan undanröja brister. Enligt mina direktiv kommer jag bl.a. att presentera goda exempel på utvecklingsarbete i kommuner och landsting med syftet att i positiv mening förändra innehållet i vård och omsorg om äldre.

Utredningen skall även fortsättningsvis, i enlighet med uppdraget, bedrivas på ett utåtriktat sätt och stimulera till debatt om förhållningssätt och attityder till äldre.

Frågorna berör alla medborgare. Jag har därför låtit framställa detta delbetänkande i punktskrift, på kassett och med lättläst text.

Förslag i föreliggande delbetänkande framläggs i full enighet med sakkunniggruppen.

Helsingborg i november 1996.

Britta Rundström

/Elisabet Spjuth

Ann-Charlotte Carlberg

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	9
<i>Sammanfattning</i>	11
<i>Författningsförslag</i>	27
<i>1 Utredningsuppdraget</i>	29
<i>2 Grundläggande principer för omsorg om äldre – aktuella problem i samband med äldres önskemål om att flytta</i>	31
2.1 Inledning	31
2.2 Integritet, trygghet och valfrihet	33
2.3 En ny helhetssyn	34
2.4 Några sammanfattande reflexioner	36
2.4.1 Betydelsen av begreppen självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet	36
2.4.2 Styr principerna utformning av och innehåll i äldreomsorg?	37
2.4.3 Principernas betydelse vid äldres önskemål om att flytta	37
2.5 Aktuella problem i samband med äldres önskemål om att flytta	38
2.6 Debatten i massmedia	40
<i>3 Bakgrundsbeskrivning</i>	41
3.1 Inledning	41
3.2 Äldreomsorgen inför 90-talet	41
3.3 Äldrelegationens ståndpunkt och de båda kommunförbundens rekommendationer	42

3.3.1	Äldredelegationens ståndpunkt . . .	42
3.3.2	Rekommendation från Svenska Kommunförbundet	43
3.3.3	Rekommendation från Landstingsförbundet	44
3.4	Huvudmannaskapsreformen	45
3.5	Uppföljning och utvärdering av Svenska Kommunförbundets rekommendation	46
3.5.1	Socialstyrelsens kartläggning	46
3.5.2	Svenska Kommunförbundets undersökning	47
3.6	En annan lösning: Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)	48
3.7	Ansvarsfördelningen mellan kommunerna och vistelsebegreppet	49
3.7.1	Inledning	49
3.7.2	Socialtjänstkommitténs problembeskrivning och förslag	49
3.8	Viss rättspraxis	51
3.8.1	Inledning	51
3.8.2	Domar från kammarrätten	51
3.8.3	Dom från Regeringsrätten	52
4	<i>Utveckling av bostads- och stödformer för äldre</i>	55
4.1	Inledning	55
4.2	Särskilda boendeformer	56
4.2.1	Åldersfördelning i särskilda boendeformer	56
4.2.2	Bostadsstandard	56
4.3	Hemtjänst och/eller hemsjukvård	57
4.4	Anhörigbidrag och kommunalt anställda anhörigvårdare	58
4.5	Utvecklingen inom äldreomsorgen enligt Ädelutvärderingen	58
5	<i>Flyttningsmönster bland alla äldre över 65 år</i>	61
5.1	Inledning	61
5.2	Äldres flyttningar	62

5.2.1	Äldre personer flyttar framförallt inom den egna kommunen	62
5.3	Äldres flyttningar mellan kommuner och över länsgränser	64
5.3.1	Äldre personer flyttar mer sällan över kommungränser än övriga åldersgrupper i hela befolkningen	64
5.3.2	Storstadskommunerna har den största utflyttningen av äldre	66
5.3.3	De flesta kommuner har nästan inte någon nettoflyttning	67
5.3.4	Skillnader i rörlighet	68
6	<i>Enkätundersökning om äldres möjligheter att flytta till särskilt boende i en annan kommun</i>	69
6.1	Inledning	69
6.2	Rekommendationens tillämpning i kommunerna	70
6.2.1	Formell handläggning av rekommendationen	70
6.2.2	Problem och svårigheter att följa rekommendationen	72
6.2.3	Behov av förändringar för att kunna följa rekommendationen	74
6.3	Ansökningar och inflyttningar i kommunerna	75
6.3.1	Biståndsansökningar, beslut och verkställighet	75
6.3.2	Avslagsmotiveringar	78
6.4	Behov av insatser i utflyttningsskommunen . .	80
6.4.1	Flertalet äldre som flyttar hade hjälpinsatser även i hemkommunen	80
6.4.2	De flesta är kvar i hemkommunen under väntetiden	82
6.5	Ersättningar mellan kommunerna	83
6.5.1	Få kommuner uppger att ersättningar erläggs	83
6.6	Utflyttning till särskilt boende i annan kommun	83

7	<i>Varför flyttar äldre?</i>	85
7.1	Inledning	85
7.2	Några undersökningar	86
7.2.1	Närhet till anhöriga	86
7.2.2	Skäl till flyttning enligt 1996 års enkät till kommunerna	87
8	<i>Överväganden och förslag</i>	91
8.1	Överväganden - allmänna utgångspunkter ..	91
8.1.1	Inledning	91
8.1.2	Nuvarande förhållanden – en kort problemöversikt	91
8.1.3	Övriga frågor av betydelse för mina ställningstaganden	95
8.2	Förslag	100
8.2.1	Inledning	100
8.2.2	Personkretsen	101
8.2.3	Inriktningen av samhällets insatser för äldre personer	105
8.2.4	Inflyttningskommunens skyldigheter ..	106
8.2.5	Vistelsekommunens skyldigheter ..	110
8.3	Konsekvenser av mitt förslag	111
9	<i>Författningskommentar</i>	113
<i>Bilagor</i>		
1	Direktiv 1995:159	
2	Utredningen om bemötande av äldre (S 1995:15)	
3	Personer över 65 år: nettoflyttningar kom- munvis år 1995	

Förkortningar

Dir.	Direktiv
Ds	Departementsskrivelse
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
LSS	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)
PRO	Pensionärernas Riksorganisation
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska Centralbyrån
SKTF	Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund
SoL	Socialtjänstlagen (1980:620)
SoS	Socialstyrelsen
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SPF	Sveriges Pensionärsförbund

Sammanfattning

Efter regeringsbeslut i december 1995 har en särskild utredare tillkallats, *kommunalrådet Britta Rundström, Helsingborg*, med uppgift att kartlägga och analysera frågan om bemötande av äldre. Företrädare för pensionärsorganisationer, fackliga organisationer, forsknings- och utbildningsenheter, de båda kommunförbunden, Socialstyrelsen samt Socialdepartementet har förordnats som sakkunniga (bilaga 2).

I det följande görs en kort sammanfattning av de kapitel som ingår i delbetänkandet "Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre" (SOU 1996:161)

1 Utredningens uppdrag m.m.

Jag skall (enligt dir. 1995:159) kartlägga och analysera brister i bemötande av äldre inom omsorg, vård och i annan offentlig verksamhet samt föreslå åtgärder som kan bidra till att avhjälpa brister och missförhållanden i bemötandet av äldre.

Utöver den fråga som behandlas i detta delbetänkande och som avser äldres möjligheter att oavsett omfattande vård- och omsorgsbehov flytta till en annan kommun, skall jag belysa flera andra områden.

De berör bl.a. olika faktorer hos personal som påverkar bemötandet av äldre. I detta sammanhang kan det också bli aktuellt att studera exempelvis utbildningssystem för berörd personal och arbetsledarskapets betydelse.

Vidare skall jag belysa på vilket sätt olika faktorer hos äldre har betydelse för hur den äldre upplever bemötandet och samtidigt hur han/hon låter sig bemötas. I direktiven uppmärksammas att äldre invandrare är en växande grupp i samhället och att särskilda krav ställs på verksamheters kompetens vid

möten mellan olika kulturer. Bemötandet av äldre invandrare skall därför belysas.

Faktorer i organisation och struktur som bidrar till brister i kvalitet och bemötande skall kartläggas och analyseras. Det ger anledning att bl.a. studera utformningen av särskilda boendeformer och hur skillnader i utformning kan ha betydelse för bemötandet.

I kommuner och landsting pågår utvecklingsarbete med inriktning på kvalitet och innehåll i omsorg och vård av äldre. Detta skall beskrivas och goda exempel skall spridas. Jag skall även inhämta internationella erfarenheter och kunskaper inom området.

Genom konferenser, seminarier, mediabelysning m.m. skall jag lyfta fram frågor som rör bemötande och attityder till äldre och stimulera en öppen debatt. Frågorna rör, vilket betonas i direktiven, alla samhällsmedborgare, i många fall i rollen som anhörig eller närstående.

För utredningsarbetet gäller, utöver de direktiv som nämnts, att visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall kunna finansieras inom ramen för totalt sett minskade eller oförändrade resurser (dir. 1994:23). Vidare skall jämställdhetspolitiska konsekvenser redovisas (dir. 1994:124).

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 30 maj 1997.

2 Grundläggande principer för omsorg om äldre – aktuella problem i samband med äldres önskemål om att flytta

Kapitlet lyfter fram viktiga principer som fastlagts för äldreomsorgens innehåll och utveckling.

Socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), åliggandelagen (1994:953) samt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade markerar samtliga vikten av att enskildas självbestämmande och integritet respekteras.

I den proposition som handlar om Äldreomsorgen inför 90-talet (prop. 1987/88:176) lyfts särskilt tre principer fram; rätten till integritet, trygghet och valfrihet. Det sägs bl.a. med en

väsentlig formulering (s. 23) att ..."en människa som uppnått hög ålder inte i första hand är gammal utan en individ med ett unikt liv bakom sig, med sin egen uppfattning om och en självklar rätt att besluta om hur hon vill leva sitt fortsatta liv".

Detta betonades också i förarbeten som ledde till Ädelreformen och huvudmannaskapsförändringen 1992. Jag kan konstatera att det skapats förutsättningar för att förverkliga viktiga principer inom omsorgen om äldre. Samtidigt framkommer bl.a. i Socialstyrelsens slutrapport (1996) över utvärderingen av Ädelreformen att mycket återstår att göra.

Jag kan i överensstämmelse med de direktiv jag fått konstatera att det nu är dags att belysa och utveckla *innehållet* i äldreomsorgen.

Jag anser att det är av grundläggande betydelse att de principer som fastställts om självbestämmande, trygghet, värdighet och integritet tydliggörs som uttryck för den humanistiska människosynen. Alla människors värde är lika, oavsett t.ex. ålder och funktionsförluster. Detta måste konkretiseras i vardagsarbetet och är inte minst betydelsefullt i vården och omsorgen om de gamla som är helt beroende av att andra kan och vill tolka deras personliga behov.

Därför anser jag att analyser och konsekvensbeskrivningar vid organisatoriska och strukturella förändringar alltid måste innefatta hur enskilda och deras anhöriga påverkas av förändringarna.

Ett konkret exempel som rör trovärdigheten i grundläggande principer är frågan om äldres möjligheter att flytta.

Många har beskrivit den vanmakt de upplevt när kommuner uppställer hinder för att deras äldre närstående skall kunna genomföra en önskad flyttning till en annan kommun.

Jag gör i detta kapitel en kort sammanfattning av de hinder jag tyckt mig spåra i såväl anhörigas berättelser som genom exempel i massmedia. Jag återkommer till dessa hinder i andra kapitel men vill här ge uttryck för vad jag uppfattar som dubbla budskap till anhöriga. Deras roll för äldres trygghet och deras insatser i vård och omsorg om äldre har uppmärksammats. Samtidigt försvåras i många fall kontakterna mellan anhöriga och de äldre genom olika flyttningshinder.

Debatten i massmedia under år 1996 har givit tydliga exempel på detta. Den har också visat att frågan om äldres flyttningss-

möjligheter och bemötandet av gamla engagerar många. Detta starka intresse och denna förväntan på konstruktiva förslag från utredningen är enligt min mening en viktig tillgång att ta tillvara.

3 Bakgrundsbeskrivning

Rätten för äldre personer att flytta till särskilda boende- och vårdformer i andra kommuner och landsting har sedan 1980-talet betonats i flera sammanhang. Uttalanden som gjorts av riksdagen, av regeringsföreträdare, de båda kommunförbunden, statliga utredningar m.fl. präglas av stor enighet om att möjligheterna skall främjas.

År 1989 gav både Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet ut rekommendationer till sina medlemmar om rätten att flytta mellan kommuner och landsting.

Jag har noterat att den dåvarande äldredelegationen ansåg att dessa rekommendationer kunde erbjuda en tillfredsställande lösning utan ändringar i socialtjänstlagen eller någon tvingande regel i hälso- och sjukvårdslagen. Samtidigt såg delegationen risken att rekommendationerna inte skulle vara tillräckliga för att uppfylla mål som riksdagen angivit om möjligheterna att flytta för bl.a. äldre. Uppföljning och utvärdering ansågs därför vara angeläget.

Svenska Kommunförbundet rekommenderar (cirk. 1989:65) kommunerna att positivt verka för att äldre personer ges möjlighet att erhålla bostad i servicehus med helinackordering eller servicebostad i annan kommun. Kommunen bör undanröja hinder som kan finnas för flyttning. Det bör inte förekomma krav på betalning kommunerna emellan – med stöd av avtal eller överenskommelser – för kostnader för platser i servicehus/servicebostad.

Som jag även beskriver i kap. 7 ansåg Svenska Kommunförbundets styrelse det svårt att i rekommendationen mera exakt ange generella regler för vad som är rimligt beträffande anknytning till en kommun.

Rekommendationen har inte reviderats efter huvudmannaskapsreformen 1992. Huvudprinciperna om äldres möjligheter

att flytta har understrukits genom brev 1996-05-30 till kommunerna från ordföranden i Svenska Kommunförbundet.

År 1992 gjorde Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet kartläggningar för att utvärdera rekommendationens tillämpning. Mot bakgrund av bl.a. resultaten bedömde Svenska Kommunförbundet att rekommendationen borde kunna fortsätta att gälla tills vidare.

I kapitlet redovisar jag även vissa problem som rör det s.k. vistelsebegreppet och ansvarsförhållanden mellan kommuner.

Ansvar för att den enskilde skall få den hjälp han/hon behöver åvilar idag enligt 3 § socialtjänstlagen (SoL) vistelsekommunen. Vistelsekommunen är den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder. Vistelsekommunen är dock inte skyldig att vidta alla åtgärder som kan behövas när den enskilde är bosatt i en annan kommun.

I kapitlet redovisas några domar (från kammarrätten och Regeringsrätten) där den nuvarande regleringen om vistelsekommunens ansvar åberopats i domsskäl och utgjort hinder för enskilda äldres önskemål om flyttning till annan kommun.

4 Utveckling av bostads- och stödformer för äldre

Äldres möjlighet att flytta till en särskild boendeform i annan kommun påverkas av tendenser i utvecklingen av bostads- och stödformer inom äldreomsorgen. Jag lämnar därför en kort översikt i detta kapitel över kommunernas omfattande insatser i form av särskilt boende, hemtjänst och hemsjukvård. Av samtliga personer med sådana insatser är cirka 60 procent 80 år och äldre. Andelen i denna åldersgrupp som får insatser varierar kraftigt mellan olika slags kommuner (storstad, förort, glesbygd) och mellan enskilda kommuner. Förortskommuner har i genomsnitt den lägsta andelen medan glesbygdskommunerna har den högsta.

Vid utgången av år 1995 bodde 135 400 personer i *särskilda boendeformer*. Det är en ökning med 6 500 personer (3,3 procent) jämfört med år 1993. Nästan varannan av alla som är

90 år och äldre bor i särskilt boende. Av samtliga i dessa boendeformer är nära 70 procent kvinnor.

Beträffande bostadsstandard i särskilda boendeformer kan konstateras att drygt 40 procent av det totala antalet bostäder (123 000) är fullvärdiga bostäder, dvs. utrustade med minst ett rum och kök eller med ett och ett halvt rum och kokvrå. År 1995 saknade 25 procent av bostäderna kokmöjligheter. 13 procent av dem som bor i särskilda boendeformer har inte eget hygienutrymme.

Socialstyrelsen har i sin utvärdering av Ädelreformen funnit att de gamla sjukhemmen inte byggts om i önskad omfattning. Platserna i flerbäddrum t.ex. har inte minskat.

Beträffande *hemtjänst/hemsjukvård* konstateras, att det vid utgången av år 1995 var drygt 154 700 personer som i sin ordinarie bostad hade sådana insatser. Detta är en minskning med 21 600 jämfört med år 1993. Drygt 55 procent av dem som fick insatser var 80 år och äldre.

Av samtliga med hemtjänst och/eller hemsjukvård var det cirka 37 procent som fick 1-9 hjälptimmar under november 1995. Drygt 4 procent fick 120 eller flera hjälptimmar – antalet personer som detta gäller har minskat med nära 500 personer sedan 1993.

Trots att anhöriga gör omfattande insatser i vård och omsorg om äldre var det år 1995 endast 4 000 personer som fick hjälp av någon anhörig som var anställd av kommunen som vårdbiträde. 7 000 personer fick ekonomisk ersättning för sina insatser i form av anhörigbidrag.

Allt större krav ställs på primärvård och kommunal äldreomsorg, bl.a. inom särskilt boende. Framförallt har vården av personer med demens blivit en växande uppgift liksom även omhändertagandet av personer i livets slutskede.

Det finns enligt Socialstyrelsens slutrapport över Ädelutvärderingen problem kring medicinska insatser i äldreomsorgen – brister som bl.a. rör vårdplanering, hjälpmedelsinsatser och omprovning av läkemedelsordinationer.

Socialstyrelsen har konstaterat ett eftersatt behov av rehabilitering och insatser för att ändra på förhållandet att många i särskilda boendeformer har en ganska innehållslös vardag.

Beträffande hemvården drar Socialstyrelsen slutsatsen att utvecklingen följer den tendens som märkts sedan 1980-talet,

dvs. allt färre får hjälp och insatserna koncentreras till de allra äldsta och mest hjälpbehövande.

5 Flyttningsmönster bland alla äldre över 65 år

Jag har för att ge perspektiv på frågan om flyttningar till särskilt boende i annan kommun studerat i vilken omfattning äldre personer (dvs. *samtliga 65 år och äldre* oavsett vård- och omsorgsbehov) flyttar och vart de i så fall flyttar.

Analyser av befolknings- och flyttningsstatistik för åren 1986, 1989, 1992 och 1995 visar att äldres flyttningar utgör en liten del av samtliga flyttningar i hela befolkningen. I åldersgruppen över 65 år är det personer 65-79 år som svarar för merparten av flyttningarna.

Det är i dag något vanligare med flyttningar bland äldre än för något årtionde sedan. Det är framförallt flyttningar *inom* den egna kommunen som ökat. Äldre personer flyttar företrädesvis inom den egna församlingen och därefter inom den egna kommunen. Detta är särskilt tydligt bland personer 80 år och äldre. Deras flyttningar sker med all sannolikhet främst till olika former av särskilt boende inom den egna kommunen.

I befolkningen finns drygt 1,5 milj. personer som är 65 år och äldre. År 1995 var det 13 663 personer av dem (0,9 procent) som flyttade *från sin hemkommun till andra kommuner* inom samma län eller till kommuner i andra län. 2 426 av dem var 80 år och äldre (0,6 procent av befolkningen 80 år och äldre).

Det är främst äldre personer från storstadskommunerna som flyttar. Dessa flyttar i större omfattning till flera olika delar av landet än vad som gäller för äldre personer i andra kommuner. De flyttar oftare till kommuner inom det egna länet.

Inom respektive län har vanligen residensstäderna och/eller storstäderna de flesta in- och utflyttningarna av äldre. Det är dock inte möjligt att urskilja någon allmän tendens som visar att in- eller utflyttning överväger i större kommuner. De flesta kommunerna, förutom storstadskommunerna, har nästan inte någon nettoflyttning. Det gäller särskilt bland personer 80 år och äldre. Störst rörlighet i förhållande till sin befolkning över

65 år finns i förortskommunerna i Stockholms län. Minst rörlighet finns i kommuner i norra Sverige.

Jag kan av mina studier konstatera att rörligheten över kommungränser är mycket liten i den åldersgrupp där vård- och omsorgsbehoven är som störst, dvs. bland personer 80 år och äldre. (I bilaga 3 redovisas samtliga kommuners nettoflyttningar år 1995.)

6 Enkätundersökning om äldres möjligheter att flytta till särskilt boende i en annan kommun

Jag har med anledning av mitt uppdrag om äldres möjligheter att flytta till särskilt boende i annan kommun ansett det vara nödvändigt med en närmare belysning av tillämpningen av Svenska Kommunförbundets rekommendation (cirk 1989:65) samt av de svårigheter som kommunerna upplever som mest framträdande. Jag har därför riktat en enkät till samtliga kommuner sommaren 1996.

Resultatet av undersökningen visar att mindre än hälften av kommunerna har antagit Svenska Kommunförbundets rekommendation om äldres rätt att flytta till ett särskilt boende i annan kommun. En fjärdedel av kommunerna har inte för avsikt att anta den.

Oavsett den formella handläggningen uppger majoriteten av kommunerna att de följer rekommendationen. Samtidigt tillämpar en hel del kommuner regler/riktlinjer som innebär ett motsatsförhållande till rekommendationens innehåll. Preciseringsringar av anknytningskriterier, krav på folkbokföring, prioritering av egna kommuninvånare samt ersättningskrav kommunerna emellan ingår vanligen i reglerna/riktlinjerna. Mer än hälften (65 procent) av kommunerna redovisar problem och svårigheter att följa rekommendationen.

Knappt hälften av kommunerna (43 procent) beskriver behovet av erforderliga förändringar för att det skall vara möjligt att

följa rekommendationen. Dessa förändringar avser främst utbyggnad av särskilda boendeformer, ekonomiska regleringar, förändringar i regelsystem (lagstiftning) samt i planeringsförutsättningar.

I jämförelse med den uppföljning av rekommendationen som genomfördes år 1991, (SoS 1993:12) har antalet ansökningar till särskild boendeform i annan kommun knappast ökat medan antalet avslag fördubblats. Under tiden från den 1 juli 1995 till och med 31 maj 1996 var det 1285 personer som ansökte om särskild boendeform i annan kommun. Av dessa fick 595 personer sin ansökan beviljad varav 448 personer även fick möjlighet att flytta till en annan kommun. Kommunerna uppger att 492 personer fick avslag på sin ansökan om särskilt boende i annan kommun. De skäl som kommunerna anger för avslag avser främst brist på platser/resurser i särskilda boendeformer. Vidare anges sådana skäl som tyder på att kommunerna ställer höga krav på nära anknytning till kommunen samt att de egna kommuninvånarna prioriteras. Undersökningen visar även att ett inte oväsentligt antal personer inte får sin ansökan formellt prövad. Kommunerna har dessutom redovisat att 582 personer väntade på särskilt boende i annan kommun.

Flertalet av dem som flyttade fick vård- och omsorgsinsatser även i utflyttningkommunen. Det är något fler kommuner som redovisar att den enskilde redan bodde i särskilt boende jämfört med de kommuner som redovisar att den enskilde fick hemtjänstinsatser i sin ordinarie bostad före flyttningen.

Ekonomiska ersättningssystem uppges förekomma i ringa omfattning, trots att en del kommuner redovisar tvister om ersättningsfrågor som hinder för äldres möjlighet att flytta till särskilt boende i en annan kommun.

Resultatet av undersökningen ger enligt min bedömning stöd för uppfattningen att många kommuner inte följer inriktningen i Svenska Kommunförbundets rekommendation. Kommunerna "verkar inte positivt för att äldre personer ges möjlighet att flytta till särskilt boende i annan kommun".

7 Varför flyttar äldre?

Jag hänvisar i detta kapitel till att Svenska Kommunförbundet i sin rekommendation uttalat sig om svårigheterna att fastslå generella villkor för att äldre skall kunna flytta till servicebostad i en annan kommun. Rekommendationen betonar dock vikten av att prioritera personer med anknytning till inflyttningskommunen. Främst avses då anknytning till anhöriga och andra närstående. Andra skäl som nämns är att den enskilde "tillhör viss religion eller har en viss typ av handikapp och önskar bo tillsammans med eller nära andra som tillhör samma religion eller har liknande handikapp" (rekommendationen, s. 5).

Enligt studier vid Institutet för gerontologi i Jönköping (Gerdt Sundström, bl.a. i SoS 94:17) har de flesta äldre som har barn ett eller flera av dem i närheten. Det är t.o.m. så att 63 procent har det närmaste barnet inom 15 km avstånd, vanligen än närmare. Andra lokala studier i Sverige och Norge har visat att det ofta finns en större släktkrets inom rimligt avstånd.

De flesta behöver inte flytta för att ha anhöriga i geografisk närhet. Tillgång till högre utbildning och en allmänt större social rörlighet inom och utanför landet kan medföra att avstånden mellan äldre och deras barn ökar.

I den enkät som jag riktade till kommunerna sommaren 1996 fanns frågor om vilka skäl som förelegat när äldre flyttat in i en annan kommun.

Helt dominerande är dels anknytning till anhöriga, dels återflyttning till en ort där man vuxit upp eller varit yrkesverksam. Det finns också flera andra skäl i enkätsvaren.

Sammantaget finner jag att dessa personliga skäl skall respekteras. Det är mot bakgrund av fastlagda principer för omsorg om äldre inte rimligt att ange preciserade kriterier för "godtagbara" skäl att flytta.

8 Överväganden och förslag

Kapitlet inleds med en kort problemöversikt som bl.a. sammanfattar resultaten av den enkät som sommaren 1996 riktades till samtliga kommuner. Avsikten var att få en bild av kommuner-

nas tillämpning av Svenska Kommunförbundets rekommendation (cirk. 1989:65) om äldres flyttningar till annan kommun.

Jag konstaterar att rekommendationen är otillräcklig för att hävda enskildas intressen. Riksdagens mål om att underlätta äldres möjligheter att flytta till särskilt boende i en annan kommun har inte förverkligats.

Överväganden

Om rättslig reglering

I mina överväganden inför mitt förslag om en ny rättslig reglering har jag uppmärksammat att personer med omfattande funktionshinder, som inte beror på normalt åldrande, genom lagen (1993:387/ LSS) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan få förhandsbesked om rätt till insatser enligt LSS vid flyttning till annan kommun. Jag har funnit att personer över 65 år som inte omfattas av LSS också är i behov av en rättslig reglering för att kunna förverkliga en flyttning. Jag finner dock skäl att föreslå en annan lösning än det förhandsbesked som är knutet till LSS.

En rättslig reglering av ett förslag om att öka äldres möjligheter att flytta till en annan kommun kan ges formen av en rättighetslag eller en skyldighetslag. En rättighetslag kan sägas rikta sig mera till den enskilde och anger vad han/hon har rätt att få. En skyldighetslag talar mera om för myndigheten vad den skall göra i förhållande till enskilda. Utmärkande är också de skilda besvärsvägarna, förvaltningsbesvär respektive kommunalbesvär.

Vid förvaltningsbesvär kan ett beslut omprövas både beträffande laglighet och lämplighet. Förvaltningsdomstolen kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe och direkt ange vad som skall gälla. Vid kommunalbesvär kan domstolen endast pröva beslutets laglighet, inte dess lämplighet.

Jag finner ingen anledning varför de personer som det här är fråga om skall ges ett sämre rättsligt skydd än som är möjligt. Detta leder till att jag föreslår en ny rättighetsreglering som skall knyta an till biståndsrätten enligt 6 § socialtjänstlagen.

Övriga överväganden

Jag har vidare övervägt det förslag som lämnats av Socialtjänstkommittén och som innebär ett sammanhållet vård- och kostnadsansvar för vistelsekommunen, dvs. den kommun som den enskilde vill flytta ifrån. Vid flyttningar som sker på den enskildes initiativ är detta enligt min mening inte en lämplig lösning. Det måste anses vara av principiell betydelse att det är den kommun dit den enskilde flyttar som skall svara för behövliga insatser till alla sina invånare.

Betalning kommunerna emellan när äldre flyttar på eget initiativ avvisar jag i likhet med den uppfattning som redovisas i rekommendationen från Svenska Kommunförbundet.

Jag ställer mig också bakom rekommendationens synsätt att inte fastställa preciserade anknytningskriterier för att någon skall "få" flytta till en annan kommun. De personliga skälen – som oftast handlar om att få större närhet till anhöriga – skall respekteras. Det är inte rimligt att ange att vissa anknytnings-skäl godtas, andra inte.

Förslaget

En ny reglering införs i socialtjänstlagen. En person som fyllt 65 år och som vill flytta till en annan kommun skall ha rätt till bistånd av inflyttningskommunen enligt 6 § socialtjänstlagen. Rätten till bistånd prövas efter framställning av den enskilde. Han/hon skall då behandlas på samma villkor som andra kommuninvånare i inflyttningskommunen.

Inflyttningskommunen skall vara skyldig att pröva rätten till bistånd om den enskilde varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser eller varaktigt är i behov av sådana insatser. Utflyttningskommunen skall vid behov bistå inflyttningskommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av biståndsrätten.

Beslut om bistånd enligt den nya regleringen får överklagas i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen, dvs. först till länsrätt, sedan kammarrätt och slutligen Regeringsrätten.

Mot bakgrund av att mitt uppdrag avser äldre och att den problematik som uppmärksammas om flyttningar i de flesta fall

gällt personer i 80-årsåldern, har jag föreslagit att den nya rättsliga regleringen skall gälla personer över 65 år.

Det är också personer i åldern 80 år och äldre som har de största vård- och omsorgsinsatserna.

Personkretsen

De som omfattas av lagregleringen är personer som av olika psykiska och/eller fysiska orsaker varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser eller är i behov av sådana insatser. Det individuella behovet avgör om den enskilde ingår i personkretsen, inte diagnos eller orsak till behovet. Det handlar om personer som har behov av fortlöpande insatser och tillsyn dygnet runt eller stor del av dygnet. Det kan exempelvis vara personer med demenssjukdomar, svåra depressioner, stor otrygghet och/eller olika fysiska funktionsnedsättningar som uppkommit bl.a. genom åldrandeprocessen.

Personerna som önskar flytta kan i utflyttningskommunen ha olika bostads- och stödformer; särskilt boende i olika former eller sin ordinarie bostad med insatser av hemtjänst/hemsjukvård och/eller av anhöriga. Personerna kan, t.ex. efter sjukhusvistelse, också vistas i något korttidsboende i väntan på en annan bostad. Det viktiga är att biståndsbedömningen vid den önskade flyttningen tar fasta på personens individuella behov och inte låter den aktuella formen för bostad och stöd styra bedömningen av hur den enskildes behov skall kunna tillgodoses på bästa sätt.

Förslaget gäller alltså dem som behöver ha insatser garanterade i inflyttningskommunen för att överhuvudtaget kunna genomföra en flyttning.

De äldre som har mindre uttalade behov som exempelvis behov av service (bl.a. städning) kan som andra anskaffa bostad och få sin rätt till insatser prövad när de flyttat till den nya kommunen.

Inflyttnings- och utflyttningskommunens skyldigheter

Förslaget innebär att den enskilde gör framställning om bistånd hos inflyttningskommunen. Detta kan ske genom god man om sådan finns. Även ansökan från anhörig eller annan närstående kan godtas om det inte finns anledning att anta annat än att det är den enskildes vilja som uttrycks.

Inflyttningskommunens tydliga ansvar i sammanhanget stärker den enskildes rättsliga ställning. Förslaget innebär ett avsteg från de bestämmelser som nu gäller om vistelsekommunens ansvar.

Rätten till bistånd av inflyttningskommunen innebär att den enskilde som omfattas av biståndet skall bedömas på samma villkor som andra invånare i inflyttningskommunen. Biståndet, insatserna, skall utformas tillsammans med den enskilde och/eller hans/hennes företrädare.

Beslut om bistånd enligt den nya regleringen gäller i likhet med nuvarande förhållanden omedelbart. Av bestämmelser i förvaltningslagen följer att den enskilde vid avslag skall få besvärshänvisning för att kunna överklaga beslutet.

Det är naturligt att socialtjänsten vid förfrågningar förvissar sig om vad den enskilde har för avsikt. Det är inte acceptabelt att besvara förfrågningar på ett sätt som den enskilde kan uppfatta som avslag på en ansökan.

Vistelsekommunen (= utflyttningskommunen) skall bistå inflyttningskommunen med utredningsinsatser på begäran av inflyttningskommunen. Många gånger är det fullt tillräckligt med den information som den enskilde och/eller företrädare lämnar inflyttningskommunen. Utredningen skall dock alltid vara väldokumenterad och fokuseras på den enskildes personliga behov och önskemål.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär inte något nytt offentligt åtagande, inte heller ökade kostnader totalt sett för kommunerna. Kostnadsfördelningen mellan en inflyttnings- och en utflyttningskommun förändras dock då en enskild beviljas bistånd för att flytta. Det är svårt att bedöma vad det ökade stödet för att kunna flytta kan leda till beträffande omfördelning av kostnader mellan alla

kommuner över tid. Kommuner som under en tid har en nettoinflyttning kan senare få en nettoutflyttning.

Kommunalekonomiska effekter kan preciseras först efter en uppföljning. Behov av kostnadsutjämningsystem kan då övervägas, om det visar sig att somliga kommuner – som följd av den rättsliga regleringen – har stor inflyttning av äldre jämfört med andra kommuner.

Socialstyrelsen i samverkan med Svenska Kommunförbundet föreslås få i uppdrag att följa utvecklingen. Dessutom bör uppgifter om äldres flyttningar ingå i den nationella socialtjänststatistik som årligen sammanställs av Socialstyrelsen i samarbete med SCB.

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹ dels att 3 och 73 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I 6 a § meddelas föreskrifter om ansvar för kommunen i visst fall för enskild som vistas utanför kommunen.

6 a §

I denna paragraf meddelas föreskrifter om rätt till bistånd för enskild som vistas utanför kommunen. Föreskrifterna gäller enskild som uppfyller de villkor som anges i andra stycket.

Som villkor för biståndsrätten gäller att den enskilde

1. vill flytta till kommunen,

¹Lagen omtryckt 1988:871.

²Senaste lydelse 1994:142.

2.har fyllt 65 år och

3.varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser eller varaktigt är i behov av sådana insatser.

Rätten till bistånd prövas enligt föreskrifterna i 6 § och på samma villkor som för dem som vistas i inflyttningskommunen.

Rätten till bistånd enligt denna paragraf prövas efter framställning av den enskilde.

På begäran av inflyttningskommunen är den kommun där den enskilde vistas skyldig att bistå den förra kommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av biståndsrätten.

73 §³

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

bistånd enligt 6 §,
medgivande enligt 25 §,
förbud enligt 27 §, eller
eftergift enligt 37 §.

bistånd enligt 6 och 6 a §§,

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den

³Senaste lydelse 1995:53.

1 Utredningsuppdraget

Som särskild utredare skall jag kartlägga och analysera frågan om bemötande av äldre. Uppdraget är omfattande och inrymmer ett stort antal viktiga delfrågor (dir. 1995:159 återfinns i bilaga 1). En av dessa rör äldres möjlighet att flytta till en särskild boendeform i en annan kommun.

I detta delbetänkande redovisar jag överväganden och förslag med syfte att tillförsäkra äldre människor möjligheter att flytta, även i de situationer när de behöver omfattande omsorg och vård. Min utgångspunkt är, att de problem som uppstått i samband med enskildas önskan att flytta till en annan kommun avspeglar frågor om bemötande.

I det fortsatta utredningsarbetet skall följande frågor behandlas:

- brister i bemötande av äldre inom omsorg och vård och i annan offentlig verksamhet
- faktorer hos personalen som påverkar bemötandet av äldre (t.ex. betydelsen av kön, ålder, utbildning, socioekonomisk och kulturell bakgrund)
- motsvarande faktorer hos äldre och betydelsen för hur den äldre upplever bemötandet och låter sig bemötas
- faktorer i organisation och struktur som bidrar till brister i kvalitet och bemötande
- internationella erfarenheter och kunskaper på området
- pågående utvecklingsarbete i kommuner och landsting som rör kvalitetsutveckling av innehållet i omsorg och vård.

Genom många källor (hearings med bl.a. brukar- och personalorganisationer, direkta kontakter med enskilda äldre och deras anhöriga, enkäter, rapporter från olika forskningsenheter i Sverige och utomlands, kunskaper och erfarenheter från huvudmän och tillsynsmyndigheter m.fl.) skall ett brett och djupt

underlag inhämtas för förslag till åtgärder som kan avhjälpa brister och missförhållanden i bemötandet av äldre.

Mötet mellan människor från olika kulturer ställer särskilda krav på verksamheters kvalitet och kompetens. Bemötandet av äldre invandrare skall därför belysas.

I uppdraget betonas vikten av att få till stånd en öppen debatt om förhållningssätt och attityder till äldre. Alla samhällsmedborgare är berörda, i många fall i rollen som anhörig eller närstående. Därför är det också väsentligt att, som direktiven anger, sprida erfarenheter av goda exempel på arbetssätt och kvalitetsutveckling.

Genom ett senare kartläggningsbetänkande, vissa separata rapporter och ett huvudbetänkande skall jag slutföra mitt uppdrag senast den 30 maj 1997.

I övrigt gäller för mitt uppdrag att förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall kunna finansieras inom ramen för totalt sett minskade eller oförändrade resurser (dir. 1994:23). Vidare skall jämställdhetspolitiska konsekvenser redovisas (dir. 1994:124).

2 Grundläggande principer för omsorg om äldre – aktuella problem i samband med äldres önskemål om att flytta

2.1 Inledning

Principer för innehåll i och utformning av äldreomsorg har fastslagits i många sammanhang. Inte minst har förarbeten till lagar, lagförändringar och annat reformarbete motiverat och bidragit till att vissa begrepp fått särskild tyngd.

I uppdraget till utredningen om bemötande av äldre (dir. 1995:159, s. 6) framhålls ... "att det nu är dags att särskilt belysa innehållet i äldreomsorgsarbetet samt frågor som berör bemötandet och respekten för äldres självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet". Dessa begrepp återfinns också i bl.a. socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen med deras respektive förarbeten. Respekt för enskildas självbestämmande och integritet skall prägla såväl socialtjänstens som hälso- och sjukvårdens förhållningssätt till enskilda.

Av *socialtjänstlagen* (1980:620/SoL) framgår att socialnämndens insatser skall utformas och genomföras tillsammans med den enskilde.

Insatserna skall vara individuellt anpassade och utformas flexibelt efter enskildas behov. Det förutsätter att olika behov vägs samman och att en helhetssyn präglar bedömningen. Samhällets service och stöd skall bygga på att det skapas en förtroendefull relation mellan den som tar emot hjälpen och företrädare för socialtjänsten. För detta krävs varaktighet i kontakten.

Socialtjänstens insatser skall syfta till att den enskilde om han/hon så önskar skall kunna bo kvar i sin miljö och där få hjälp för att kunna leva självständigt så långt det är möjligt med hänsyn till ålder och funktionshinder. Anhöriga och andra närstående ses som viktiga resurser. Genom närhetsprincipen betonas att den enskilde (t.ex. vid vård utanför det egna hem-

met) skall ha tillgång till sitt sociala sammanhang med möjlighet att upprätthålla nära kontakter med anhöriga.

Enligt *hälso- och sjukvårdslagen* (1982:763/HSL) är målet för hälso- och sjukvården en god hälsa och en god vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården skall så långt som möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten. Varje patient skall bemötas individuellt. Respekten för självbestämmande och integritet inrymmer bl.a. att patienten skall få god information om behandlingsalternativ m.m. som underlag för att själv eller genom företrädare fatta beslut om sin situation. Patientens behov av trygghet i vård och behandling skall tillgodoses. Det handlar bl.a. om kvaliteter som rör personalens synsätt, bemötande och respekt för den enskildes integritet. Goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdens personal skall främjas.

I *lagen om åligganden för personal inom hälso- och sjukvård* (1994:953/åliggandelagen) finns föreskrifter om att patienten skall visas omtanke och respekt.

En uttalad betoning av respekt för enskildas inflytande och integritet finns även i *lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* (1993:387/LSS). Insatser skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är tillgängliga och stöder enskildas möjligheter att leva ett självständigt liv. Verksamheten skall grundas på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Sammantaget skall jämlikhet och full delaktighet i samhället främjas.

Jag kan konstatera att de principer för stöd, service, vård och omsorg som relaterats här inrymmer gemensamma tankegångar även om uttryckssätten kan förändras över tid. Respekten för självbestämmande och integritet är en grund. Kraven på att lyssna till enskildas uppfattning om sin situation och sina behov samt skapa förutsättningar för goda kontakter är väsentliga för den enskilde och anhöriga men också för utvecklingen av kvaliteter i de olika verksamheternas innehåll.

2.2 Integritet, trygghet och valfrihet

I propositionen om äldreomsorgen inför 90-talet (prop. 1987/88:176) lyfts särskilt tre principer fram. De avser rätten till integritet, trygghet och valfrihet. De får sin ytterligare betoning genom att möjligheten för äldre att leva värdigt och vara delaktiga i samhällslivet beskrivs som en väsentlig angelägenhet både för enskilda och för samhället.

Principen om rätten till integritet fördjupas i detta sammanhang genom att den också sägs omfatta rätten att få behålla sin identitet och att utöva självbestämmande. Den innebörd som skall respekteras är att ... "en människa som uppnått hög ålder inte i första hand är gammal utan en individ med ett unikt liv bakom sig, med sin egen uppfattning om och en självklar rätt att besluta om hur hon vill leva sitt fortsatta liv" (s. 23). Det framhålls också att detta är ett starkt skäl för att utveckla service och vård som gör det möjligt att kunna välja att bo kvar i sitt eget hem och i sin egen miljö.

Den andra principen handlar om att människor måste ges förutsättningar att få känna sig trygga. Det görs en åtskillnad mellan insatser som skapar förutsättningar för trygghet och den enskildes egna, subjektiva upplevelser av trygghet. Han/hon avgör vilka kvaliteter som förmedlar tryggheten. Närhet till anhöriga och grannar kan vara avgörande liksom kontinuitet i kontakter med personal. Vid utformning av insatser för äldre är detta särskilt angeläget att beakta.

Den tredje principen, den om valfrihet, exemplifieras: "Människor skall inte när de blir gamla behöva vidkännas begränsningar i möjligheterna att utforma sitt eget liv, att välja bostad och att kunna delta aktivt i samhällslivet" (s. 24). I detta ingår också att kunna påverka innehållet i och utformningen av samhällets service och vård. Utgångspunkten för olika insatser skall vara den enskildes behov, önskningar och uppfattningar.

Detta bör leda till en strävan hos huvudmännen för service och vård:

- att erbjuda ett varierat utbud av service och vård (också inom särskilda boendeformer)
- att erbjuda insatser som kan medföra att enskilda kan välja att bo kvar hemma även när de behöver omfattande vård
- att ha inriktningen att den enskilde skall kunna flytta till särskilda boende- och vårdformer i en annan kommun eller ett annat landsting än det egna.

Att leva värdigt förutsätter för den som har behov av stöd att vård och service håller god kvalitet. Utformningen av de särskilda boende- och vårdformerna bör göras efter individuella behov samt på ett sådant sätt att möjligheter till självbestämmande och upplevelser av trygghet förstärks.

Det innebär att kunna bestämma över sitt liv och sina vardagsrutiner och behålla tidigare vanor och intressen. Det understryks att personalen skall vara lyhörd för varje persons önskemål och samtidigt engagera den enskilde så långt möjligt i hans/hennes egen vård.

I en situation när man för kortare eller längre tid är beroende av service och hjälp av andra betonas vikten av att möjligheter till inflytande, självbestämmande och skydd för den egna integriteten beaktas. En av flera viktiga förutsättningar för inflytande är att den enskilde får information om sina rättigheter och om samhällets insatser. Utöver krav på att informationen är korrekt krävs också anpassning till mottagarens förutsättningar. Äldre invandras bristande kunskaper i svenska språket uppmärksammas i detta sammanhang.

2.3 En ny helhetssyn

I regeringens proposition om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. (prop. 1990/91:14) betonas att verksamhet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall utformas så att den främjar en helhetssyn på medborgarnas

situation och att tillgängligheten till tjänsterna förbättras. Det samlade ansvar och den integrering av social och medicinsk kompetens som förespråkas ses från en demokratisk synpunkt. Medborgarnas möjligheter att komma i kontakt med förtroendevalda underlättas när ansvaret för service och vård samlas på lokal nivå. Möjligheterna till inflytande för den enskilde och till anpassning efter lokala förutsättningar ökar.

Olika former av social och medicinsk service skall i första hand kunna tillgodoses i den enskildes hem. Han/hon skall emellertid kunna välja att flytta till en särskild boendeform för service och omvårdnad.

Kommunernas ansvar för olika boendeformer/bostäder preciseras så att det omfattar var och en som behöver den trygghet och närhet till service och vård dygnet runt som skall erbjudas i de särskilda boendeformerna och bostäderna. I dessa skall omfattande service och vård kunna ges.

Det kräver att personalinsatserna vid samtliga särskilda boendeformer och bostäder med särskild service anpassas till de boendes behov. Människor skall inte regelmässigt behöva flytta till ett sjukhem eller till ett sjukhus inom länssjukvården när vårdbehoven tilltar.

För att denna utveckling skall kunna fullföljas är det särskilt viktigt att den sociala och medicinska kompetensen integreras inom de särskilda boendeformerna och bostäderna med särskild service. Detta är enligt propositionen en viktig förutsättning för att vårdkvaliteten skall förbättras och för att äldre och människor med funktionshinder skall få en trygg och säker service och vård.

Jag kan konstatera (bl.a. genom Socialstyrelsens slutrapport, SoS 1996:2, om utvärderingen av Ädelreformen) att förutsättningar skapats för att förverkliga viktiga principer inom omsorgen om äldre. Samtidigt framgår att mycket återstår att göra för att principerna fullt ut skall bli synliga i det vardagliga mötet mellan enskilda och företrädare för vård, omsorg och annan offentlig verksamhet. Det sammanfattas i Socialutskottets betänkande (1996/97:SoU 7) om äldrefrågor som även ger hänvisning till den här aktuella utredningen om brister i bemötandet av äldre.

2.4 Några sammanfattande reflexioner

Mitt uppdrag att kartlägga och analysera frågan om bemötande av äldre motiveras bl.a. med att *innehållet* i äldreomsorgen måste få ett angeläget större utrymme. Under senare år har viktiga frågor om struktur- och organisationsförändringar samt ändrad ansvarsfördelning mellan huvudmännen stått i förgrunden.

Inför detta delbetänkande som rör äldres möjligheter att flytta och inför mitt fortsatta utredningsarbete har jag reflekterat över innehållet i de principer som särskilt framhävts för utformning av och innehåll i omsorgen om äldre.

2.4.1 Betydelsen av begreppen självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet

Jag delar de uppfattningar om begreppens innehåll som tidigare redovisats. Mina erfarenheter under detta inledande skede av utredningsarbetet har emellertid medfört att jag många gånger även tvingats notera avståndet mellan begreppens teoretiska innebörd och deras tillämpning i vardagen.

För att förstå och kunna förverkliga begreppens innebörd måste ett samband mellan dem och en gemensam grund bli tydlig. Den handlar om det medvetna valet av en humanistisk människosyn och respekten för människovärdet. Alla människors värde är lika, oavsett t.ex. ålder och funktionsförluster. Detta måste konkretiseras och försvaras.

De goda och dåliga exemplen från vardagen behöver betydligt mera lyftas fram och tydliggöras som uttryck för valet av människosyn. Att förminska en människas värde för att hon genom åldrande och/eller funktionsförluster har stora svårigheter att själv förmedla sina önskemål om självbestämmande, trygghet, värdighet och integritet kan handla om att bryskt behandla någon som ett objekt. Vardagliga rutiner som att hjälpa någon att äta, sköta sin hygien osv. utmanar i det enskilda mötet mycket påtagligt den verkliga innebörden och förståelsen av välformulerade principer.

Vissa äldre är mycket eller helt beroende av vård- och omsorgsinsatser. Självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet får ett särskilt och mycket väsentligt innehåll när respekten måste bygga på att andra kan och vill tolka personliga behov och önskemål. Det kräver förtrogenhet, kontinuitet och lyhördhet. Utgångspunkten måste vara att principerna betraktas i enskildas perspektiv, inte från verksamhetens behov.

2.4.2 Styr principerna utformning av och innehåll i äldreomsorg?

Den konkretisering som jag betonat i det föregående anser jag måste tillföras för att de grundläggande principerna skall styra och genomsyra utformningen av och innehållet i omsorgen om äldre.

Initiativet till utredningsuppdraget att kartlägga och analysera frågan om bemötande av äldre i vård, omsorg och i annan offentlig verksamhet visar en medvetenhet om att innebörden i principerna inte haft tillräckligt genomslag.

Vid t.ex. organisatoriska och strukturella förändringar saknas ofta analyser och konsekvensbeskrivningar som utgår ifrån de grundläggande principerna och hur enskilda och deras anhöriga påverkas. Jag finner att ett sådant förfaringssätt är otillfredsställande. För att verksamhetens kvaliteter skall kunna upprätthållas och utvecklas på ett sätt som får trovärdighet måste enskildas och deras närståendes behov, synpunkter och erfarenheter beaktas.

2.4.3 Principernas betydelse vid äldres önskemål om att flytta

Detta delbetänkande behandlar en fråga som mycket väl kan tjäna som ett konkret exempel på vad jag tidigare diskuterat.

Att inte få flytta när man önskar det – beroende på att man är gammal och behöver vård och omsorg – ställer respekten för självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet åt sidan. Det vittnar om ett synsätt på den gamla människans värde som

inte kan accepteras. Om vi inte på ett kraftfullt sätt kan undanröja hindren och befästa äldres rätt till respekt i den situation när de t.ex. vill flytta för att vara nära anhöriga, så förloras värden och värdegemenskap för oss alla.

Jag har med anledning av mitt utredningsuppdrag blivit kontaktad av många anhöriga. De har förmedlat erfarenheter av den begränsade möjligheten att flytta för de äldre som har omfattande vård- och omsorgsbehov och som därför behöver bo i en särskild boendeform. Varken utflyttnings- eller inflyttningskommunen har i vissa fall visat sig villig att bistå den enskilde i denna situation. Anhörigas skäl till att vilja att åldriga föräldrar eller andra anförvanter flyttar närmare dem är genomgående en önskan att kunna vara mer delaktiga i vården och omsorgen under den äldres sista levnadstid. Beskrivningarna ger uttryck för den vanmakt och det godtycke som närstående upplever när kommuner inte har en lyhörd och generös hållning till äldres önskan om flyttning.

2.5 Aktuella problem i samband med äldres önskemål om att flytta

Flertalet beskrivningar av begränsningar i flyttningsmöjligheterna har avsett personer i mycket hög ålder med omfattande vård- och omsorgsbehov. Personerna har i de flesta fall bott i ett särskilt boende, främst i gruppboende för personer med demens och i sjukhem. Några har bott i sin ordinarie bostad. Genom ett hastigt insjuknande eller en gradvis försämring i åldrandeprocessen har de bedömts inte kunna bo kvar. Anhöriga har i dessa situationer, när en flyttning ändå måste ske, önskat ett särskilt boende närmare den ort där de själva bor.

Från anhörigas beskrivningar och från aktuella exempel i massmedia går det att härleda vissa återkommande problem:

Det förefaller som om Svenska Kommunförbundets rekommendation (cirk. 1989:65) om att kommunerna positivt skall verka för att underlätta äldres flyttningsmöjligheter är föga känd eller diskuterad i kommunerna (s. 43).

Även när det är den enskildes eget val att flytta förekommer det att inflyttningskommunen kräver att hemkommunen tar ansvaret för kostnaden för det särskilda boendet. Det förefaller som om kommuner sammanblandar flyttningar som sker på initiativ av enskilda och anhöriga med de situationer när kommunerna på grund av brist i särskilda boendeformer köper platser i andra kommuner.

För äldre personer med omfattande vård- och omsorgsbehov begränsas då den fria flyttningsrätten. Övriga medborgare har möjlighet att fritt välja bostadsort oavsett behov av kommunal service och omsorg t.ex. skola och barnomsorg.

Det finns även exempel på att inflyttningskommunen inte erbjuder något särskilt boende trots utflyttningens garantier om kostnadsansvar. Dessutom föreligger hinder genom detaljerade prioriteringsregler, som ställer mycket höga krav på anknytning till inflyttningens kommunen.

När kommuner tvistar med varandra om kostnadsansvar för särskilt boende i annan kommun har enskilda och deras närstående ingen rättslig möjlighet att genom förvaltningsbesvär få vare sig utflyttningens kommunen eller inflyttningens kommunen att ta ansvar för eller underlätta flyttningen.

Samhället har på olika sätt markerat betydelsen av anhörigas delaktighet i vården av och omsorgen om närstående. Anhörigas roll för äldres trygghet och upplevelse av kontinuitet har uppmärksamats på flera sätt. Anhöriga svarar även för en stor del av insatserna i vården och omsorgen. Samtidigt uppställs hinder som omöjliggör eller betydligt försvårar för anhöriga att vara delaktiga. Jag menar att det ger dubbla budskap på ett högst otillfredsställande sätt.

Jag finner att detta sammantaget tydliggör mycket negativa förhållningssätt mot enskilda och deras anhöriga. Flera situationer som beskrivits för mig innehåller enligt min mening diskriminerande inslag mot enskilda äldre.

2.6 Debatten i massmedia

Följande citat från några tidningars ledarsidor exemplifierar åsikter som framförts i massmedia om äldres begränsade möjligheter att flytta:

"Sluta döma åldringar till kommunarrest!"... "Våra reportage har avslöjat en skrämmande kallsinnig inställning hos de ansvariga"... (Kommunaktuellt nr 14, den 18 april 1996).

..."Hela Sverige upprörs. Hur behandlar vi egentligen våra äldre? Skall den som är sjuk, handikappad eller har andra svårigheter dömas till kommunarrest?"... (Nordvästra Skånes Tidningar, den 27 september 1996).

..."Har vi "åldersapartheid" i Sverige? Ja, dessvärre verkar det så. En gammal människa, som är beroende av offentlig vård eller omsorg, kan inte flytta till en annan kommun om den säger nej"... (Hudiksvalls Tidning, den 26 september 1996).

Inlägg i tidningar, radio och TV har framhävt att det måste anses självklart att varje medborgare i landet skall ha rätt att flytta dit han eller hon vill. Flera har använt formuleringar som att äldre personer blir asylsökande i sitt eget land om de vill flytta till en annan kommun t.ex. för att komma närmare sina anhöriga. Genomgående är även att media tar upp den bristande inlevelse som enligt dem verkar finnas hos ansvariga beslutsfattare.

Denna uppmärksamhet i massmedia har i hög grad bidragit till att skapa ett starkt intresse och engagemang för frågan om bemötande av äldre. Det finns stora förväntningar på konstruktiva förslag. Jag finner att det breda engagemanget, som också utredningsuppdraget talar för, är en tillgång att ta tillvara.

3 Bakgrundsbeskrivning

3.1 Inledning

Rätten för äldre personer att flytta till särskilda boende- och vårdformer i andra kommuner och landsting har sedan 1980-talet behandlats i flera sammanhang. Jag kan konstatera att de uttalanden som gjorts av riksdagen, av regeringsföreträdare, de båda kommunförbunden, statliga utredningar m.fl. präglas av stor enighet. Möjligheterna för äldre personer att flytta skall främjas. Verkligheten har dock många gånger talat ett annat språk, vilket redovisas i detta betänkande.

Som bakgrund till mina överväganden och förslag ger jag här en kort översikt över frågans behandling under de senaste cirka femton åren. Till ett längre, historiskt perspektiv om bemötandet av äldre återkommer jag i senare betänkanden.

3.2 Äldreomsorgen inför 90-talet

I propositionen om äldreomsorgen inför 90-talet (prop. 1987/88:176 framhävs målet att alla människor, oberoende av service- eller vårdbehov, skall kunna byta bostads- eller vistelseort och att detta bör kunna lösas på frivillig väg genom överenskommelser mellan huvudmännen. Om denna väg inte visar sig vara framkomlig, bör andra åtgärder vidtas.

Propositionen beskriver att den geografiska rörligheten ökat i det svenska samhället. Det har medfört att många äldre människor har barn och andra anhöriga på andra orter än där de själva bor. För en del äldre och deras närstående är det av stor betydelse att det geografiska avståndet mellan dem kan minskas. Från den enskildes synpunkt kan det vara viktigt att kunna flytta

till en annan kommun även av andra skäl än familjeband. Som exempel nämns att enskilda kan vilja flytta till en ort där personer med samma etniska bakgrund bor. Föredragande statsråd anför: ... "I första hand anser jag det angeläget att de som har en anknytning till den aktuella orten skall ges möjlighet att flytta. Samma möjlighet bör gälla för den som vill flytta på grund av att den form av boende, vård eller andra insatser som den enskilde behöver inte finns att tillgå på hemorten" (s. 80).

Vid behandlingen av denna proposition erinrade socialutskottet om sina tidigare uttalanden för att gamla t.ex. skall kunna få servicebostad i annan kommun eller vård i annat landsting (SoU 1988/89:6). Utskottet delade propositionens uppfattning att äldreomsorgen måste bygga på principer om integritet, trygghet och valfrihet. Utskottet menade att valfrihet också är en fråga om att gamla människor får möjlighet att bo nära sina anhöriga.

3.3 Äldredelegationens ståndpunkt och de båda kommunförbundens rekommendationer

3.3.1 Äldredelegationens ståndpunkt

Äldredelegationen tillsattes 1988 för att ytterligare bereda vissa frågor (bl.a. om förändrat huvudmannaskap i samhällets äldreomsorg) som tidigare behandlats av den s.k. Äldreberedningen (i slutbetänkandet Äldreomsorg i utveckling, SOU 1987:21). I delegationens uppdrag ingick också att ange former för hur äldre och personer med funktionshinder skall kunna flytta till särskilda boende- och vårdformer i annan kommun eller annat landsting.

Delegationens rapport (Ds 1989:27) framhåller att principerna för integritet, trygghet och valfrihet förutsätter att den enskilde som är i behov av plats inom landstingssjukvården eller av en särskild boendeform för service och omvårdnad kan få detta behov tillgodosett också i annan landstingskommun eller annan

kommun än där han/hon är bosatt. Det förhållande att man har behov av sjukvård eller social service bör inte medföra sämre möjligheter att flytta. Delegationen var enig om att möjligheterna måste vidgas.

Som ett resultat av överläggningar i äldredelegationen utfärdade Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet rekommendationer till sina medlemmar om rätten att flytta mellan kommuner och landsting. Delegationen fann att rekommendationerna (se nedan) kunde erbjuda en tillfredsställande lösning utan ändringar i socialtjänstlagen eller någon tvingande regel i hälso- och sjukvårdslagen.

Samtidigt såg äldredelegationen risken att rekommendationerna inte skulle vara tillräckliga för att uppfylla de mål som riksdagen angivit om möjligheterna att flytta för äldre och för personer med funktionshinder. Delegationen framförde därför att det var angeläget att de båda kommunförbundens rekommendationer skulle bli föremål för uppföljning och utvärdering.

3.3.2 Rekommendation från Svenska Kommunförbundet

Svenska Kommunförbundets styrelse ansåg frågan om rätt till servicebostad i annan kommun så viktig att styrelsen fann skäl att göra avsteg från inställningen att vara ytterst restriktiv med rekommendationer till medlemmarna. Kommunförbundets styrelse beslöt därför rekommendera kommunerna följande att gälla fr.o.m. den 1 juli 1989 (cirk. 1989:65).

Kommunerna rekommenderas att positivt verka för att äldre personer och personer med handikapp ges möjlighet att erhålla bostad i servicehus med helinackordering eller servicebostad i annan kommun än hemkommunen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas personer med anknytning till kommunen. Kommunen bör slopa de hinder som kan finnas för flyttning från en kommun till en annan (t.ex. krav på mantalsskrivning eller kyrkoskrivning i kommunen för att kunna tilldelas bostad i servicehus med helinackordering eller servicebostad). Det bör inte förekomma krav på betalning kommunerna emellan – med stöd av nya avtal eller överenskommelser – för kostnader för platser i servicehus med helinackordering eller servicebostad. Det påpekas att

reglerna om interkommunal ersättning som gällde på socialhjälpslagens tid är helt utmönstrade ur lagstiftningen fr.o.m. år 1982 då socialtjänstlagen trädde i kraft.

Beträffande anknytning till kommunen menade styrelsen att det är svårt att mera exakt ange generella regler för vad som är rimligt men vikten av att prioritera personer med anknytning till kommunen betonas i rekommendationen.

En flyttning kan innebära att den enskilde kan komma närmare sina anhöriga eller andra närstående. Skäl kan enligt rekommendationen även vara att den enskilde tillhör en viss religion eller har en viss typ av handikapp och önskar bo tillsammans med eller nära andra som tillhör samma religion eller har liknande handikapp (cirk. 1989:65, s. 5).

Rekommendationen har inte blivit föremål för revidering efter huvudmannaskapsreformen 1992. Huvudprinciperna om äldres möjligheter att flytta har understrukits genom brev 1996-05-30 från ordföranden i Svenska Kommunförbundet till kommunerna.

3.3.3 Rekommendation från Landstingsförbundet

Landstingsförbundets styrelse beslöt rekommendera landstingen och medlemskommunerna att fr.o.m. den 1 januari 1989 tillämpa det s.k. riksavtalet med vissa ändringar. Det innebar att sjukvårdshuvudmännen åtog sig att ta emot långtidssjuka patienter inom såväl somatisk som psykiatrisk vård utan krav på remiss eller särskilda motiv för önskan att flytta. Utomlänspatienter blev inom långtidsvård likställda med inomlänspatienter.

Rekommendationen innebar vidare att "hemlandstinget" hade betalningsansvar för patienten under ett år. Rekommendationen avsåg också långtidssjuka patienter som ännu inte fått långvårdsplats och som önskade få sådan plats i annat landsting än hemlandstinget.

3.4 Huvudmannaskapsreformen

Propositionen om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. (prop.1990/91:14) låg till grund för riksdagens beslut om Ädelreformen. Den innebar bl.a. huvudmannaskapsförändringar som berör de båda kommunförbundens rekommendationer. Kommunerna fick en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad. Lokala sjukhem och andra institutioner för somatisk långtidssjukvård överfördes till kommunerna och ingår i begreppet särskilda boendeformer för service och omvårdnad. För somatisk långtidsvård som drivs av landstingen eller enskild vårdgivare fick kommunerna betalningsansvar. Konsekvenser av Ädelreformen är att flyttningar mellan långvårdsenheter numera är ett kommunalt ansvar.

I propositionen behandlades inte frågan om möjlighet för enskilda att kunna flytta till långvårdsplats i annat landsting eller servicebostad i annan kommun. Föredragande statsråd hänvisar till att frågan togs upp i regeringens proposition om ledningsansvaret inom den offentliga hälso- och sjukvården (prop. 1989/90:81) och gör bedömningen att de av Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet utfärdade rekommendationerna svarar väl upp mot de mål riksdagen uppställt vad gäller möjligheterna för enskilda att kunna flytta till långvårdsplats i annat landsting än hemlandstinget eller till serviceboende i annan kommun än hemkommunen. Rekommendationerna bör emellertid följas upp och om de inte får avsedd effekt bör särskild lagstiftning övervägas.

3.5 Uppföljning och utvärdering av Svenska Kommunförbundets rekommendation

3.5.1 Socialstyrelsens kartläggning

I regeringens uppdrag, S 91/3252/H, till Socialstyrelsen om att följa och beskriva utvecklingen avseende särskilda boendeformer för äldre och handikappade, ingick att kartlägga hur äldre och människor med funktionshinder har utnyttjat möjligheten att flytta till ett särskilt boende i annan kommun eller annat landsting.

Socialstyrelsen gjorde våren 1992 en riksomfattande kartläggning av flyttningar som genomförts under år 1991. Undersökningen skedde före Ädelreformen och omfattar därför inte de landstingsdrivna sjukhemmen. Totalt 227 kommuner/distrikt uppgav att de under 1991 fått in sammanlagt 1401 ansökningar om bistånd i form av serviceboende. Två tredjedelar av kommunerna/distrikten redovisade att omkring 800 personer (varav en fjärdedel under 65 år) beviljats bistånd. En tredjedel av kommunerna/distrikten lämnade uppgifter om avslag för drygt 300 personer (varav en tredjedel under 65 år).

Av undersökningen framgår inte hur många av de biståndsbeviljade personerna som faktiskt erhållit särskilt boende i annan kommun.

Enligt Socialstyrelsens rapport (SoS 1993:12) var de vanligaste orsakerna till avslag "platsbrist, resursbrist, brist på servicelägenheter". Detta gällde en fjärdedel av de personer som fått avslag på sin biståndsansökan. Därefter följde sådana orsaker till avslag som att kommunerna/distrikten inte ansett att det förelåg "särskilda behov, tillräckliga behov eller biståndsbehov enligt 6 § SoL". Övriga skäl till att biståndsansökningarna avslagits gällde att behovet tillgodosattes på annat sätt, att behov inom kommunen prioriterats och att den enskilde inte hade tillräcklig anknytning till kommunen.

3.5.2 Svenska Kommunförbundets undersökning

Svenska Kommunförbundet genomförde i anslutning till Socialstyrelsens kartläggning en undersökning om tillämpningen av rekommendationen i ett urval av 31 kommuner. Undersökningen avsåg förhållanden år 1991 samt till vissa delar 1992.

Resultaten från denna undersökning avviker inte nämnvärt från Socialstyrelsens kartläggning. Samtliga 31 urvalskommuner ansåg det angeläget att kunna tillgodose enskildas önskemål om att få flytta till en särskild boendeform i kommunen även om de är bosatta i en annan kommun när ansökan görs. Särskilt gällde det i fråga om s.k. anknytningsfall, när den som vill flytta har egna barn eller andra anhöriga i den aktuella inflyttningskommunen. Sådana biståndsansökningar behandlades enligt de undersökta kommunerna på samma sätt som en ansökan från kommunens egna invånare.

Det framkom dock att personer från andra kommuner fick avslag på ansökan om det samtidigt fanns egna kommuninvånare med stora behov av särskilt boende. Vid avslag erbjöds enskilda att ansökan sattes på en "väntelista" till särskilda boendeformer för att plats skulle kunna beredas senare.

Ett problem som togs upp av många kommuner var den bristande tillgången på särskilt boende. Det kunde upplevas som "orättvist" av de egna kommuninvånarna att äldre från andra kommuner prioriterades. Det framgick även att en del kommuner med begränsade resurser hade regler med krav på viss anknytning till kommunen, s.k. anhöriganknytning. Sammanfattningsvis var orsakerna till avslag på biståndsansökningar i stort sett identiska med de orsaker som framkom vid Socialstyrelsens kartläggning.

Kommunerna accepterade ganska allmänt rekommendationen om att krav på betalning kommunerna emellan inte bör förekomma. Kommunförbundet framhöll i sin sammanfattning att utvärderingen visat att kommunerna till övervägande del är positiva till förbundets rekommendation. Några krav på eller önskemål om förändringar av rekommendationen framfördes inte från kommunerna. Kommunförbundet bedömde därför med hänsyn till bl.a. utvärderingsresultatet att rekommendationen borde kunna fortsätta att gälla tills vidare.

3.6 En annan lösning: Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

I regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) föreslogs att en person som tänker bosätta sig i en annan kommun skall kunna ansöka om ett förhandsbesked om rätten till insatser med stöd av den nya lagen (LSS). Kommunen skall utan dröjsmål planera och förbereda insatser som förhandsbeskedet ger den enskilde rätt till om han bosätter sig i kommunen. Förhandsbeskedet gäller under sex månader räknat från den dag då insatserna blir tillgängliga för den enskilde.

Syftet är att underlätta för funktionshindrade att flytta mellan olika kommuner. Enligt propositionen måste avsikten att flytta vara klar och bestämd. En ansökan om förhandsbesked från en person som tänker bosätta sig i kommunen skall behandlas på samma villkor som om han/hon var bosatt där. Riksdagen beslöt i enlighet med nämnda proposition.

Socialtjänstkommittén framhåller i sitt delbetänkande, (SOU 1993:30, Rätten till bistånd inom socialtjänsten) att det inte finns någon motsvarande bestämmelse om förhandsbesked inom socialtjänsten som den som gäller för personer med omfattande funktionshinder enligt LSS. Kommittén lägger dock inte några förslag om förändringar utan hänvisar till Svenska Kommunförbundets rekommendation samt till Socialstyrelsens regeringsuppdrag om uppföljning av rekommendationens tillämpning.

3.7 Ansvarsfördelningen mellan kommunerna och vistelsebegreppet

3.7.1 Inledning

Eftersom frågan om äldres flyttningar berör ansvarsförhållanden mellan kommuner beskriver jag här nuvarande förhållanden och de diskussioner som bl.a. förts i Socialtjänstkommittén.

Ansvar för att den enskilde skall få den hjälp han/hon behöver åvilar idag vistelsekommunen enligt 3 § SoL. Med vistelsekommun avses den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder. Vistelsekommunen är dock inte skyldig att vidta alla de åtgärder som kan behövas när den enskilde är bosatt i annan kommun. I ett sådant fall bör ärendet flyttas över till hemkommunen om den enskildes hjälpbehov lämpligen kan tillgodoses där. Detta gäller i princip endast ärenden där den enskilde under en längre tid har behov av insatser inom socialtjänsten. Socialnämnden i vistelsekommunen är dock ensam ansvarig för att behövliga åtgärder kommer till stånd till dess att socialnämnden i den andra kommunen har samtyckt till att ta över ärendet.

3.7.2 Socialtjänstkommitténs problembeskrivning och förslag

I Socialtjänstkommitténs uppdrag ingick att föreslå preciseringar som behövs för att undanröja oklarheter om vilken kommun som har ansvaret för att tillgodose den enskildes behov av bistånd. De problem och tvister som lyfts fram beträffande vistelsekommunens ansvar avser framförallt kostnadsansvaret för färdtjänst, hemtjänst och socialbidrag i samband med semestervistelser eller andra tillfälliga vistelser.

Enligt Socialtjänstkommittén har den ekonomiska regleringen i samband med Ädelreformen lett till vissa komplikationer beträffande kostnadsansvaret för vård i särskilda boendeformer som bedrivs i annan kommun. Det kommunala betalningsansvaret för somatisk långtidssjukvård/motsvarande som bedrivs

av landstingskommunal eller enskild vårdgivare avser personer som är folkbokförda i kommunen. Detta regleras i lagen (1990:1404) om kommunens betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

Enligt folkbokföringslagen (1991:481) kan enskilda personer som flyttar till en särskild boendeform för service och omvårdnad välja mellan att även fortsättningsvis vara folkbokförda i hemförsamlingen eller att folkbokföra sig i den församling där den nya boendeformen ligger. Valfriheten gäller dock inte vid somatisk långtidssjukvård på enskilda vårdhem som drivs enligt den stadga om enskilda vårdhem som kommer att upphävas inom kort. I den ekonomiska reglering som föregick Ädelreformen har kommunerna i allmänhet erhållit medel motsvarande de folkbokförda vid landstingens sjukhem oberoende av var sjukhemmen ligger. Det förutsattes att detta skulle regleras mellan berörda kommuner. Flera kommuner har därefter träffat överenskommelser som innebär att de åtar sig kostnadsansvaret för sjukhemsvård i andra kommuner beträffande personer som tidigare har varit men inte längre är folkbokförda i kommunen.

Socialtjänstkommittén föreslår (i sitt slutbetänkande SOU 1994:139, Ny socialtjänstlag) att 4 § SoL kompletteras med en regel som ger nämnden möjlighet att träffa avtal om vård eller boende för personer som inte längre är folkbokförda i kommunen. Enligt kommittén gör en sådan regel det möjligt att placeringskommunen behåller ansvaret för personer som genom nämndens beslut vistas för vård eller boende utanför hemkommunen även om de är folkbokförda i annan kommun. Placeringskommunens ansvar skall enligt förslaget omfatta bistånd enligt 6 § SoL och enligt 10 § första stycket SoL. I ansvaret ligger att utreda behov, besluta om och finansiera de hjälp- och stödinsatser som beviljats den enskilde även om verkställigheten överlämnas till en privat eller offentlig vård- eller servicegivare i annan kommun. Vidare ingår att fullgöra skyldigheterna enligt lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård även om den enskilde inte är folkbokförd i denna kommun.

Socialtjänstkommittén föreslår dessutom att ett ärende i vissa fall skall kunna flyttas över från en socialnämnd till en annan, även om den senare nämnden inte samtycker till att ta emot

ärendet. En sådan överflyttning skall kunna beslutas av länsrätten.

3.8 Viss rättspraxis

3.8.1 Inledning

Som angetts tidigare är det enligt 3 § första stycket SoL vistelsekommunen som har ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han/hon behöver. Med vistelsekommun avses den kommun där den enskilde vistas när hjälpbehovet inträder.

Denna bestämmelse innebär bl.a. att enskilda inte har rätt till stöd av inflyttningskommunen om han/hon för att kunna flytta till kommunen behöver ett i förväg beviljat stöd av denna kommun. De vistas inte i den kommun som de vill flytta till. Att bestämmelserna skall tillämpas på detta sätt framgår också av två kammarrättsdomar som redovisas nedan.

Det redovisas också en dom från Regeringsrätten där den enskilde, till skillnad från kammarrättsdomarna, inte riktat biståndsansökan till inflyttningskommunen utan till den kommun där hon var bosatt. Den enskilde ville att denna kommun skulle ombesörja insatserna i inflyttningskommunen. Inte heller talan i detta mål bifölls.

3.8.2 Domar från kammarrätten

Kammarrätten i Göteborg har under åren 1993 och 1995 avgjort två mål, nr 4427-1993 respektive nr 2548-1995, angående äldre kvinnor som ville flytta till Ängelholms kommun. I det första fallet ansöktes om bistånd enligt 6 § SoL i form av bostad med helinackordering alternativt boende i pensionärslägenhet i kommunen. Det andra fallet avsåg bistånd i form av bostad i gruppboende för personer med demens. Bistånd beviljades inte i något av fallen. Kammarrättens domskäl i det första fallet var att det saknas möjlighet att med

stöd av 6 § SoL ålägga vistelsekommunen eller den kommun dit man vill flytta att utge bistånd till bostad i särskild boendeform i annan kommun än vistelsekommunen. I det andra fallet anförde kammarrätten att enligt 3 § SoL är det vistelsekommunen som har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ängelholms kommun var inte skyldig att bevilja henne begärt bistånd även om hon skulle ha behov av det.

3.8.3 Dom från Regeringsrätten

Regeringsrätten har i målet RÅ 1990, ref 23, prövat frågan om under vilka omständigheter en kommun kan förpliktas att betala för en persons serviceboende i en annan kommun. Målet gällde en 90-årig kvinna, som var bosatt i Uddevalla kommun. Kvinnan ville flytta till ett servicehus i Stockholm för att kunna bosätta sig i närheten av sin dotter.

Regeringsrätten erinrade om vistelsekommunens ansvar enligt socialtjänstlagen. Regeringsrätten anförde att detta dock inte hindrar att en kommun kan vara skyldig att betala för t.ex. en vårdinsats som inte kan tillgodoses annat än utanför kommunen. En kommun som har gett bistånd till en placering i ett hem i en annan kommun behåller ansvaret för personen i fråga. Ärendet kan dock flyttas över till en annan socialnämnd om denna nämnd samtycker till det.

Regeringsrätten anförde vidare att, när en hjälpbehövande självmant avflyttar från kommunen utan samband med en beslutad placering, kommer ansvaret enligt SoL i fortsättningen att åvila den kommun där han eller hon då kommer att vistas.

Regeringsrätten konstaterade att kvinnans ansökan om bistånd för boende i ett servicehus i Stockholm inte var motiverad av ett särskilt vårdbehov som inte kunde tillgodoses inom Uddevalla kommun utan av hennes förståeliga önskan att bo nära sin enda anhöriga. Det noterades att Uddevalla i egenskap av vistelsekommun på olika sätt försökt hjälpa och stödja kvinnan i hennes önskan att flytta liksom att ge henne den hjälp hon behövde för att klara sin livsföring i Uddevalla. Domstolen fann dock att SoL inte gav stöd för att mot kommunens bestridande förplikta den att fortlöpande svara för kostnader för att tillgodose

kvinnans behov av boende och service efter det att hon flyttat till Stockholm. Kvinnan kunde därför inte få bistånd i den angivna formen.

4 Utveckling av bostads- och stödformer för äldre

4.1 Inledning

Äldres möjlighet att flytta till en särskild boendeform i annan kommun påverkas av tendenser i utvecklingen av bostads- och stödformer inom kommunernas äldreomsorg. Jag gör därför en kort översikt över kommunernas omfattande insatser i form av särskilt boende och hemtjänst samt hemsjukvård.

År 1995 fick drygt 290 000 äldre och funktionshindrade personer hemtjänst (tidigare begrepp: social hemhjälp) och/eller hemsjukvård i ordinarie bostad eller i bostad i särskild boendeform (SoS, Jämförelsetal 1995). Det är en minskning med 15 000 personer i jämförelse med förhållandena år 1993. Av samtliga med insatser inom hemtjänst/hemsjukvård/särskild boendeform är cirka 60 procent 80 år eller äldre. Andelen personer med insatser i denna åldersgrupp motsvarar nära 45 procent av samtliga personer i befolkningen 80 år och äldre. Denna situation har varit relativt konstant under åren 1993 till 1995.

Andelen personer som får hemtjänst/hemsjukvård/insatser i särskilt boende och som är 80 år eller äldre varierar kraftigt både mellan olika slags kommuner (t.ex. storstad, förort och glesbygd) och mellan enskilda kommuner.

Förortskommuner har i genomsnitt den lägsta andelen personer 80 år och äldre som får insatser (cirka 42 procent) medan glesbygdskommunerna i genomsnitt har den högsta andelen (cirka 51 procent i genomsnitt). Skillnaderna har bland annat samband med befolkningssammansättningen i de olika kommuntyperna. Bland storstäderna har Stockholm och Malmö en jämförelsevis liten andel personer med hjälpinsatser i denna åldersgrupp (cirka 39 procent).

4.2 Särskilda boendeformer

4.2.1 Åldersfördelning i särskilda boendeformer

Vid utgången av 1995 bodde 135 400 personer i särskilda boendeformer, vilket är en ökning med cirka 6 500 personer (3,3 procent) jämfört med år 1993. Det är framförallt personer som är 80 år och äldre som bor i de särskilda boendeformerna – cirka 23 procent av alla i denna åldersgrupp år 1995. Andelen har varit oförändrad under åren 1993 till 1995. Nästan varannan av alla 90 år eller äldre bor i särskild boendeform. I åldersgruppen 65-79 år var det tre procent. Nära 70 procent av samtliga i särskilda boendeformer var kvinnor.

Det är stora skillnader mellan kommunerna avseende hur stor andel av befolkningen 80 år och äldre som bor i särskild boendeform. Denna andel varierade 1995 liksom även 1994 från under 15 procent till över 40 procent.

4.2.2 Bostadsstandard

De flesta som bor i särskilda boendeformer bor ensamma i bostaden eller tillsammans med make/maka/samboende (SoS socialtjänststatistik 1996:7). Av samtliga boende var det 12 procent som vid utgången av 1995 delade bostad med annan/andra än make/maka/samboende. År 1993 var motsvarande andel cirka 14 procent.

År 1995 var drygt 40 procent av det totala antalet bostäder (123 000) i särskilt boende fullvärdiga bostäder dvs. utrustade med minst ett rum och kök eller med ett och ett halvt rum och kokvrå. Vissa förskjutningar som avser standard har skett under tidsperioden. Andelen bostäder med kokvrå/kokskåp har ökat påtagligt, från 14 procent 1993 till cirka 25 procent 1995. Samtidigt har andelen bostäder utan kök eller kokvrå/kokskåp minskat. År 1995 var andelen bostäder som saknade kokmöjligheter 25 procent. Cirka 13 procent av dem som bor i särskilda boendeformer saknar eget hygienutrymme.

De flesta av kommunernas särskilda boendeformer är integrerade i den vanliga bebyggelsen (Ädelutvärderingen 96:4 SoS). Det genomsnittliga antalet boende per anläggning har minskat avsevärt under tiden sedan Ädelreformens genomförande. Det finns dock fortfarande anläggningar med fler än 100 boende. Ombyggnaden av de gamla sjukhemmen har inte gått i önskad riktning. Antalet platser i flerbäddsrum har inte minskat. Mer än hälften av dem som bor i sjukhem delar fortfarande rum med en eller flera andra (SoS 1996:2). Många saknar således egen bostad i den mening att de inte har ett eget rum med egna tillhörigheter, en dörr att stänga samt eget hygienutrymme.

4.3 Hemtjänst och/eller hemsjukvård

Vid utgången av år 1995 var det drygt 154 700 personer i ordinarie bostad som fick hemtjänst och/eller hemsjukvård. Detta är en minskning med cirka 21 600 personer jämfört med år 1993. Drygt 55 procent av dem som fick insatser var 80 år eller äldre och utgjorde i likhet med år 1994 drygt 20 procent av samtliga invånare i denna åldersgrupp. Andelen varierar kraftigt mellan kommunerna, från cirka 5 procent till som mest 40 procent.

Vid utgången av 1995 var drygt 70 procent 80 år eller äldre av de cirka 48 000 personer som bodde i servicehus eller i service-lägenheter och hade hemtjänst och/eller hemsjukvård.

Av samtliga med hemtjänst och/eller hemsjukvård var det cirka 37 procent som fick mellan 1 och 9 hjälptimmar under november månad 1995. Drygt 4 procent fick 120 eller fler hjälptimmar. Andelarna har inte förändrats från år 1993 till 1995. Antalet personer som erhållit 120 eller fler hjälptimmar har däremot minskat med nära 500 personer.

4.4 Anhörigbidrag och kommunalt anställda anhörigvårdare

Av samtliga (drygt 203 400 personer) som år 1995 var beviljade insatser i ordinarie bostad eller i servicehus fick 2 procent (4 000 personer) hjälp av anhörig eller närstående som var anställd av kommunen som vårdbiträde. Samtidigt fick cirka 7 000 personer ekonomisk ersättning av kommunen i form av anhörigbidrag eller motsvarande. Ett antagande är dock att många av dem ger hjälp till personer under 65 år. Det saknas åldersfördelad statistik över de personer som erhåller insatser från anhöriga som är anställda som vårdbiträde eller erhåller anhörigbidrag.

4.5 Utvecklingen inom äldreomsorgen enligt Ädelutvärderingen

Socialstyrelsen konstaterar i sin slutrapport om Ädelutvärderingen (SoS 1996:2) bl.a. att antalet medicinskt färdigbehandlade sedan 1992 har minskat drastiskt både inom somatisk akutsjukvård och geriatrik. Den tid som medicinskt färdigbehandlade får vänta innan annat vårdalternativ tillhandahålls omfattar nu några få dagar. Minskningen av antalet platser inom såväl akutsjukvården som geriatriken samt de förkortade vårdtiderna utgör de tydligaste effekterna av Ädelreformen.

Som konsekvens av utvecklingen inom akutsjukvården ställs ökande krav på primärvård och kommunal äldreomsorg bl.a. på kommunernas insatser inom de särskilda boendeformerna.

Dessa enheter vårdar idag personer som tidigare fick sina behov tillgodosedda inom t.ex internmedicin och geriatrik. Framförallt har vården av personer med demens blivit en växande uppgift liksom även omhändertagandet av personer i livets slutskede. Sjukhemmen har kommit att få ta hand om den växande andelen mycket gamla och svårt sjuka personer med stora omvårdnadsbehov.

Socialstyrelsen pekar i sin rapport på problem som rör de medicinska insatserna inom äldreomsorgen, speciellt inom de särskilda boendeformerna. Brister avser bl.a. vårdplanering, hjälpmedelsinsatser, uppföljning och omprövning av medicinordinationer samt smärtlindring, t.ex. i livets slutskede. Brist på läkarinsatser i kommunernas äldreomsorg är ytterligare ett problem som uppmärksammas. Samtidigt har Ädelreformen inneburit en positiv utveckling genom tillkomsten av medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS), som enligt Socialstyrelsen påtagligt förstärkt medvetenheten om medicinska kvalitetskrav i kommunernas verksamhet.

Socialstyrelsen konstaterar vidare att många av dem som bor i särskilda boendeformer har en ganska innehållslös vardag och sällan får hjälp att komma ut. Den enskildes behov av och möjligheter till rehabilitering uppmärksammas inte tillräckligt.

Beträffande hemvården drar Socialstyrelsen slutsatsen att utvecklingen fortsätter att följa den tendens som började märkas redan på 1980-talet, dvs. allt färre får hjälp och hjälpinsatserna koncentreras till de allra äldsta och mest hjälpbehövande.

5 Flyttningsmönster bland alla äldre över 65 år

5.1 Inledning

I detta kapitel belyser jag de generella flyttningsmönstren bland alla äldre, dvs. i vilken omfattning äldre personer flyttar och vart de i så fall flyttar. Beskrivningen avser *samtliga äldre över 65 år oavsett vård- och omsorgsbehov*.

Denna redovisning av rörligheten i hela den äldre befolkningen ger perspektiv på frågan om vissa äldres möjlighet att flytta till ett särskilt boende i en annan kommun. Det är enligt min mening av stor betydelse att belysa hur många personer över 65 år, och då särskilt i åldersgruppen över 80 år, som överhuvudtaget företar en flyttning över kommungränser.

Jag har därför studerat alla äldres flyttningar under åren 1986, 1989, 1992 och 1995. Undersökningen omfattar en analys av det totala antalet flyttningar i åldersgruppen 65 år och äldre, (fördelat på åldersgrupper 65-79 år och 80 år och äldre) samt en analys av äldres andel av det totala antalet flyttningar i hela befolkningen.

Studier har även genomförts av hur äldre flyttat mellan kommuner och mellan län under de år som angivits ovan. Uppgifterna har hämtats från Statistiska centralbyråns (SCB's) befolknings- och flyttningsstatistik.

5.2 Äldres flyttningar

5.2.1 Äldre personer flyttar framförallt inom den egna kommunen

Det är en relativt liten andel av hela den äldre befolkningen som genomför en flyttning. Personer 65-79 år svarar för merparten av flyttningarna.

År 1986 flyttade totalt 65 390 personer som var 65 år och äldre. Av dessa flyttningar genomfördes 76 procent av personer i åldern upp till 79 år. År 1995 hade det totala antalet flyttningar bland alla äldre ökat till 74 312 varvid åldersgruppen 65-79 år svarade för 62 procent av flyttningarna. Under tidsperioden har andelen flyttningar bland personer som var 80 år och äldre ökat med 14 procentenheter.

Det ökade antalet flyttningar bland de allra äldsta har delvis samband med att antalet personer 80 år och äldre ökade med närmare 91 000 personer, dvs. en ökning med 22 procentenheter under tidsperioden. Yngre äldre minskade i antal med närmare 25 000 personer, dvs. en minskning med 2 procentenheter.

År 1986 var det 4,4 procent av hela befolkningen över 65 år som antingen flyttade inom den egna kommunen eller till andra kommuner. År 1995 hade denna andel ökat till 4,8 procent.

Analysen av befolkningsstatistik visar att äldre personer företrädesvis flyttar inom den egna församlingen, därefter till andra delar av den egna kommunen. Flyttningarna inom kommunen svarade under 1995 för 87 procent av äldres samtliga flyttningar. I tabellen nedan redovisas *den andel av alla äldre över 65 år* som under de studerade åren flyttade inom kommunen respektive till andra kommuner.

Tabell 1. Andel (procent) av befolkningen 65 år och äldre som under tidsperioden 1986-1995 genomförde en flyttning, fördelat på åldersgrupper samt flyttningar inom kommunen respektive från kommunen.

Ålder	1986			1989			1992			1995		
	Inom kommun	Från kommun	S:a flyttningar	Inom kommun	Från kommun	S:a flyttningar	Inom kommun	Från kommun	S:a flyttningar	Inom kommun	Från kommun	S:a flyttningar
80-	4,5	0,3	4,8	5,4	0,4	5,8	5,8	0,6	6,4	6,2	0,6	6,8
65-79	3,6	0,7	4,3	3,3	0,9	4,2	3,1	0,9	4,0	3,0	1,0	4,0
65-*	3,8	0,6	4,4	3,8	0,8	4,6	3,8	0,8	4,6	3,9	0,9	4,8

* Samtliga i hela åldersgruppen över 65 år

Som framgår av tabellen är andelen personer som genomfört flyttningar störst inom åldersgruppen 80 år och äldre. Deras flyttningar skedde till största delen inom den egna kommunen. I denna åldersgrupp var det flyttningarna inom kommunen som ökade mest i jämförelse med flyttningar över kommungränser. Bland yngre äldre var förhållandena de motsatta. Andelen personer som flyttade inom kommunen minskade medan flyttningar över kommungränser ökade. Fortfarande var det dock företrädesvis inom den egna kommunen som även yngre äldre flyttade.

Skillnader i flyttningsmönster mellan åldersgrupperna kan med all sannolikhet förklaras med att andelen med omfattande vård- och omsorgsbehov är betydligt större bland personer över 80 år. De flyttar främst till särskilda boendeformer inom den egna kommunen medan yngre äldre flyttar t.ex. närmare sitt fritidshus, sin hembygd etc.

5.3 Äldres flyttningar mellan kommuner och över länsgränser

För att närmare kunna belysa flyttningsmönstren bland alla äldre, dvs. till och från vilka kommuner och län som äldre personer flyttar, har jag studerat antalet in- och utflyttningar samt nettoflyttningar (dvs. skillnaderna mellan in- och utflyttning i respektive kommun) i samtliga kommuner under åren 1986, 1989, 1992 och 1995. Jag har även analyserat eventuella skillnader i flyttningsmönster mellan yngre och äldre personer i åldersgruppen över 65 år.

Resultatet av studierna visar att personer 65 år och äldre främst flyttade till kommuner inom det egna länet och därefter till närmast angränsande län.

Inom respektive län var det vanligtvis residensstäderna och/eller storstäder som under de studerade åren hade de antalsmässigt största in- och utflyttningarna av äldre. Det kan dock inte urskiljas någon allmän tendens som visar att in- eller utflyttning överväger i större kommuner. Så har t.ex. Uppsala och Linköping genomgående under de studerade åren haft en tydlig nettoinflyttning (större inflyttning än utflyttning). Kommuner som t.ex. Borås har däremot haft en tydlig nettoutflyttning (större utflyttning än inflyttning).

5.3.1 Äldre personer flyttar mer sällan över kommungränser än övriga åldersgrupper i hela befolkningen

År 1995 flyttade 13 procent av den totala befolkningen i landet och av dessa flyttade 4 procent över kommungränser. Totalt genomfördes drygt en miljon flyttningar under året varav cirka 356 000 flyttningar över kommungränser.

Åldersgruppen 65 år och äldre utgör 17,6 procent av hela befolkningen, dvs. knappt en femtedel. År 1995 utgjorde äldres andel av det totala antalet flyttningar i hela befolkningen 4 procent. Andelen flyttningar i åldersgruppen över 80 år utgjorde 0,7 procent av samtliga flyttningar i hela befolkningen.

5.3.2 Storstadskommunerna har den största utflyttningen av äldre

En större andel av den äldre befolkningen över 65 år flyttade över länsgränserna i jämförelse med de flyttningar som skedde mellan kommuner inom det egna länet. Detta förklaras av att det framförallt var äldre från storstadskommunerna som flyttade och att dessa flyttade i större omfattning över länsgränserna än vad som gällde för äldre personer i övriga kommuner.

De i absoluta tal största in- och utflyttningarna har skett i storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö. I Stockholm och Göteborg har utflyttningen varit betydligt större än inflyttningen.

Under den studerade tidsperioden var nettoutflyttningen i Stockholm cirka 550 personer per år förutom 1992 då nettoutflyttningen uppgick till drygt 800 personer.

I Göteborg var nettoutflyttningen högst år 1992 då 399 fler personer flyttade från kommunen än de som flyttade till kommunen. År 1995 hade Göteborg en nettoutflyttning på 98 personer. Malmö hade samma år en nettoinflyttning på tre personer till skillnad från tidigare år med nettoutflyttning.

Även bland personer 80 år och äldre var utflyttningen från storstadskommunerna större än inflyttningen. Som exempel kan nämnas att det år 1995 var en nettoutflyttning med 158 personer från Stockholm. Göteborg och Malmö hade en nettoutflyttning med 95 respektive 26 personer under detta år.

Äldre i storstadskommunerna flyttade i större omfattning än personer i andra kommuner till flera olika delar av landet. Det gäller även personer över 80 år. Det beror troligtvis på att det inte är ovanligt att man som pensionär flyttar tillbaka till sin hembygd och/eller till den ort där fritidshuset är beläget. Cirka 50 procent av alla äldre över 65 år som år 1995 flyttade från Stockholm och Malmö genomförde en flyttning till kommuner utanför det egna länet. Flyttningarna från flertalet av de övriga kommunerna skedde i betydligt större omfattning till kommuner inom det egna länet. Undantag är Göteborgs stad där andelen flyttningar utanför det egna länet uppgick till cirka 70 procent.

Det har även varit möjligt att urskilja ett antal kommuner som under tidsperioden hade en betydligt större andel inflyttningar från andra län än från det egna länet. I kommuner som t.ex. Alingsås var det en större andel inflyttningar från Göteborgs- och Bohus län än från hemlandet Älvsborg. Motsvarande gällde för kommuner som t.ex. Trosa, Strängnäs, Rättvik, Leksand och Uppsala. Där skedde en större nettointflyttning från Stockholms län än från hemlänen. Av dem som flyttade till Simrishamn var det en större andel från Malmöhus län och från Stockholms län än från det egna länet.

5.3.3 De flesta kommuner har nästan inte någon nettoutflyttning

Följande kommuner hade under 1995 den största nettointflyttningen respektive nettoutflyttningen i absoluta tal bland personer 65 år och äldre:

Den antalsmässigt största nettointflyttningen skedde till Norrtälje (+98), Uppsala (+93), Helsingborg (+82), Värmdö (+77) och Varberg (+66).

Störst nettoutflyttning år 1995 hade, förutom storstadskommunerna, Borås (-31), Huddinge (-28), Simrishamn (-26), Bjuv (-23), Trollhättan (-21) och Sundsvall (-20).

En stor del av de övriga kommunerna hade praktiskt taget inte någon nettoutflyttning bland personer över 65 år även om det i vissa kommuner skedde en relativt omfattande in- och utflyttning. Kommunerna hade inte heller någon uttalad nettoutflyttning bland personer över 80 år. Antalet in- och utflyttningar i kommunerna var betydligt lägre i denna åldersgrupp. Största nettointflyttningen bland personer 80 år och äldre fanns år 1995 i Nacka (+29) och i Täby (+23).

I bilaga 3 redovisas samtliga kommuners nettoutflyttningar år 1995.

5.3.4 Skillnader i rörlighet

För en bedömning av rörligheten dvs. in- och utflyttningen bland äldre personer har jag studerat vilka kommuner som under den ovan redovisade tidsperioden svarade för den största respektive minsta inflyttningen i förhållande till sin befolkning över 65 år samt de kommuner som svarade för den största respektive minsta utflyttningen.

Den största rörligheten, dvs. den högsta andelen in- och utflyttade i förhållande till sin befolkning över 65 år, fanns som förväntat framförallt bland förortskommunerna i Stockholms län. Minst rörlighet i förhållande till befolkningen fanns främst bland kommuner i norra Sverige.

6 Enkätundersökning om äldres möjligheter att flytta till särskilt boende i en annan kommun

6.1 Inledning

Riksdagen har uttalat sig om betydelsen av en uppföljning av Svenska Kommunförbundets rekommendation och dess tillämpning (s. 43). En sådan uppföljning genomfördes, som framgick tidigare, 1991 av Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet. Det bedömdes mot bakgrund av utvärderingsresultatet att rekommendationen borde kunna fortsätta att gälla tills vidare.

Jag har med anledning av mitt uppdrag om äldres möjligheter att flytta till ett särskilt boende i annan kommun ansett det vara nödvändigt med en närmare belysning av rekommendationens tillämpning i kommunerna samt av de problem och svårigheter som kommunerna upplever som mest framträdande. Av betydelse för mitt ställningstagande är även frågan om hur vanligt förekommande det är med flyttningar till särskilt boende i annan kommun.

Jag har genom en enkät tillfrågat samtliga kommuner samt socialdistrikt i Stockholm och stadsdelsnämnder i Göteborg om deras synpunkter och erfarenheter. Undersökningen har genomförts av SCB sommaren 1996.

Av ett totalt utskick till 333 kommuner/ socialdistrikt/ stadsdelsnämnder har 302 besvarat enkäten. Svarsfrekvensen i undersökningen är 91 procent även om man frånräknar socialdistrikt/stadsdelsnämnder. När begreppet "kommuner" används i det följande, avses kommuner, socialdistrikt (Stockholm) och stadsdelsnämnder (Göteborg).

6.2 Rekommendationens tillämpning i kommunerna

6.2.1 Formell handläggning av rekommendationen

Hälften av kommunerna har antagit rekommendationen

Av väsentlig betydelse för rätten att flytta mellan kommuner är frågan i vilken utsträckning kommunerna antagit Svenska Kommunförbundets rekommendation och om denna följs. Det är som framgår av tabell 1 nedan 28 procent av de 302 kommunerna som antagit rekommendationen i politisk nämnd. Detta skedde i drygt en femtedel av dessa kommuner samma år eller året efter det att Svenska Kommunförbundet utfärdat den (1989-1990).

Tabell 1. Kommunernas formella handläggning av Svenska Kommunförbundets rekommendation beträffande äldres möjligheter att flytta till en särskild boendeform i annan kommun, fördelat på antal och andel kommuner.

Formell handläggning av rekommendationen	Antal kommuner	Andel kommuner %
Rekommendationen antagits i nämnd	86	28
Rekommendationen antagits på annat sätt	53	17
Rekommendationen kommer att antas	12	4
Inga planer på att anta rekommendationen	74	25
Vet ej om rekommendationen antagits	57	19
Ej besvarat frågan	20	7
Summa	302	100

Förutom de kommuner som i nämnd antagit rekommendationen är det 17 procent som antagit den på annat sätt. En vanlig kommentar från dessa kommuner är att rekommendationen antagits i chefs- och ledningsgrupp som riktlinje för ärendeberedning/handläggning dvs. för praktisk tillämpning i arbetet. Dessutom har några kommuner svarat att rekommendationen följs på annat sätt genom tillägg av lokala regler om bl.a. preciseringar av anhöriganknytning och prioritering av egna kommuninvånare.

En fjärdedel av kommunerna har inte för avsikt att anta rekommendationen och en femtedel känner inte till om den antagits. (Samma förhållanden råder om socialdistrikt och statsdelsnämnder frånräknas.)

Regler/riktlinjer som begränsar

Oavsett den formella handläggningen av rekommendationen är det majoriteten (82 procent) av de 302 kommunerna som uppger att de följer den. 13 procent av kommunerna anger att de inte följer rekommendationen. Det är 17 procent av kommunerna som antagit rekommendationen men som inte följer den.

Även kommuner som *inte* antagit rekommendationen uppger att de följer den (21 procent). Knappt hälften av de kommuner som inte antagit rekommendationen uppger att de har egna regler/riktlinjer för inflyttning till särskilt boende av personer från annan kommun. Dessa regler innebär vanligtvis en begränsning av rekommendationens tillämpning.

Det förekommer även att kommuner som både har antagit rekommendationen i nämnd och som anser sig följa den, dessutom har egna regler/riktlinjer (8 procent).

Reglerna/riktlinjerna som redovisas innehåller bl.a. krav på att sökande till särskild boendeform skall vara folkbokförd i kommunen, prioriteringar av egna kommuninvånare, preciseringar av anknytningsskäl samt krav på ersättning från utflyttningsskatten. Några kommuner uppger att avslag på ansökningar lämnas till personer i annan kommun med hänvisning till 3§ Sol och vistelsekommuns ansvar att tillgodose vård- och omsorgsbehov (s. 49). Bristande tillgång på särskilda boendeformer utgör också skäl för avslagsbeslut. Totalt har 39 kommuner

i ett öppet svar redovisat innehållet i de regler/riktlinjer som tillämpas. En del kommuner har dessutom som kommentarer till andra frågor redovisat praxis som till stora delar är i överensstämmelse med de begränsningar som anges i regler/riktlinjer enligt ovan.

6.2.2 Problem och svårigheter att följa rekommendationen

En väsentlig fråga är om kommunerna upplever problem och svårigheter att följa Svenska Kommunförbundets rekommendation och *vilka* problem och svårigheter som i så fall upplevs som mest framträdande.

Det är 30 procent av de 302 kommunerna som inte anser att rekommendationen är svår att följa medan 65 procent anser att det föreligger problem och svårigheter (38 procent av dessa uppger att problem och svårigheter är av ringa karaktär).

196 kommuner (65 procent) har i enkätsvaren utvecklat sina synpunkter på dessa problem. Dessutom har 112 kommuner i ett öppet svar lämnat ytterligare synpunkter och kommentarer som till stora delar har samma innehåll som de kommentarer som redovisas här och i avsnitt 6.2.3.

Brist på särskilda boendeformer

Övervägande del av synpunkterna handlar om brist på särskilda boendeformer. Tillgången är otillräcklig för såväl de egna kommuninvånarnas som för andra invånares behov. En hel del av kommunerna uppger att det är lång kö till de särskilda boendeformerna. Långa väntetider utan möjlighet till verkställan av bistånd i form av särskilt boende framhålls som svårighet. Totalt har 116 kommuner framfört att det föreligger brist på särskilda boendeformer.

Prioriteringar

34 kommuner har berört frågan om prioritering av behov hos egna kommuninvånare framför behov hos sökande i annan kommun. Bland annat redovisar kommunerna de bedömnings-

och prioriteringssituationer som blir aktuella när tillgången på särskilda boendeformer är begränsad. Kommunerna framhåller att prioritering sker av egna kommuninvånare.

Handläggning/planering

Problem som har samband med behovsbedömning, handläggning och planering redovisas av 39 kommuner. Särskilt framträdande är de synpunkter som gäller svårigheten att få en utförlig biståndsutredning samt underlag för beslut från utflyttningskommunen. Andra svårigheter som lyfts fram gäller kommunernas olika bedömningsgrunder och kriterier för särskilt boende.

Ersättningar/relation till andra kommuner

46 kommuner har kommenterat svårigheter som har samband med krav på ekonomisk ersättning samt samverkansproblem kommunerna emellan. 17 av dessa kommuner har som det stora problemet angett krav på ekonomisk ersättning för särskilt boende i annan kommun. Dessa krav på ersättningar leder till tidskrävande diskussioner kommunerna emellan. Andra synpunkter avser de problem som följer av att alla kommuner inte tillämpar rekommendationen samt önskemål om förtydliganden av vad denna faktiskt innebär för mottagande kommun.

Elva kommuner upplever svårighet med att den egna kommunen är attraktiv för äldre personer på grund av en väl utbyggd service och/eller på grund av att grannkommunerna inte har tillräckligt med särskilda boendeformer. Äldre personer ansöker, enligt dessa kommentarer, om särskilt boende i annan kommun på grund av sämre utbyggd service i hemkommunen.

Storstadsproblem

Några av synpunkterna har avsett specifikaorstadsproblem, bl.a. erfarenheter av att många äldre önskar flytta till storstäderna där närstående bor. Det anses vara problem med att avgöra till vilken del av staden som den enskilde har anknytning. Likaså redovisas svårigheter med att få överblick över om ansökan lämnas till flera socialdistrikt/stadsdelsnämnder. Det

framkommer även att det i Stockholms län finns en överenskommelse om betalningsansvar kommunerna emellan.

6.2.3 **Behov av förändringar för att kunna följa rekommendationen**

Av särskilt intresse är kommunernas synpunkter på de förändringar som anses vara nödvändiga för att rekommendationen skall kunna följas. 131 (43 procent) av de 302 kommunerna har redovisat behövliga förändringar medan 125 kommuner (42 procent) anser att det inte erfordras någon förändring.

Kommunerna har framförallt haft följande synpunkter:

Behov av utbyggnad av särskilda boendeformer

Den förändring som kommunerna bedömer vara mest angelägen är utbyggnad av särskilda boendeformer. Några kommuner har kommenterat att det saknas ekonomiska resurser samt att det är svårt att planera en utbyggnad som baseras på andra kommuninvånarens behov. Totalt har 52 kommuner framfört synpunkter om behovet av flera särskilda boendeformer.

Förändringar av ekonomisk karaktär

De förändringar som erfordras enligt kommunerna beträffande ekonomiska ersättningsfrågor går huvudsakligen i två riktningar. De gäller dels behovet av tydliga regler för överenskommelser om ersättningar, dels kravet att rekommendationen måste följas utan ekonomiska transaktioner. Det förekommer dock även andra förändringsförslag som gäller ekonomiska incitament, kompensation och kostnadsutjämning samt särskilda ersättningssystem. Det är ett trettiotal kommuner som anser att de förändringar som behövs är av ekonomisk karaktär.

Förändringar av regelsystem och behov av lagstiftning

Ett tjugotal kommuner har kommenterat behov av förändringar i regelsystem och lagstiftning. Bland dessa kommuner finns de som anser att det erfordras ett enhetligt regelsystem som får

genomslagskraft och som följs av samtliga kommuner. Synpunkterna avser även önskemål om en öppnare attityd ifråga om flyttningar. Några kommuner efterlyser dock en mera strikt reglering med hårdare prioritering av egna kommuninvånare. Ytterligare andra kommuner efterfrågar ökad följsamhet till rättspraxis och klarlägganden av rättsläget.

Förändringar av planeringsförutsättningar

15 kommuner anser att det erfordras förändringar av planeringsförutsättningarna för att det skall finnas beredskap att ta emot andra kommuninvånare i särskilt boende. Det krävs även en mer långsiktig planering vid behovsbedömningar för att det skall vara möjligt för inflyttningskommunen att planera insatser för personer från andra kommuner. En förutsättning för att rekommendationen skall kunna följas är enligt några kommuner att det tillförs mer generella resurser till äldreomsorgen.

6.3 Ansökningar och inflyttningar i kommunerna

6.3.1 Biståndsansökningar, beslut och verkställighet

För att få en bättre uppfattning om hur många äldre personer som ansöker om bistånd till särskilt boende i annan kommun och hur deras ansökningar handläggs ställdes frågor i enkäten om antal personer som ansökt, antal personer som fått beslut på sin biståndsansökan samt hur många av dessa som fått bifall respektive avslag. Dessutom tillfrågades kommunerna om antalet personer från andra kommuner som erhållit särskilt boende respektive väntade på att erhålla sådant. Undersökningen avser tidsperioden 1/7 1995 till 31/5 1996.

Majoriteten (80 procent) av de 302 kommunerna har under perioden handlagt ansökningar om bistånd i form av särskilt boende från äldre personer i annan kommun. En femtedel har

uppgett att det under tidsperioden inte inkommit några ansökningar alls från personer bosatta i andra kommuner.

Knappt hälften av ansökningarna beviljas

Totalt 1285 personer över 65 år har under perioden ansökt om särskilt boende i annan kommun. Antalet ansökningar i denna undersökning kan jämföras med den kartläggning som genomfördes 1991 (s. 46). Då hade 227 kommuner under året tagit emot 1401 ansökningar (inklusive personer under 65 år). Antalet ansökningar i åldersgruppen över 65 år förefaller vara något högre vid undersökningen 1995/96 jämfört med 1991 då (före Ädelreformen) lokala sjukhem inte inkluderades. Det framgick inte av 1991 års undersökning hur många av de personer som beviljats bistånd som också erhöll särskilt boende i annan kommun.

Tabell 2. Handläggning av inkomna biståndsansökningar i kommunerna under tiden 1 juli 1995 till 31 maj 1996, fördelade på dels samtliga kommuner, dels på kommuner med 5-10 ansökningar respektive kommuner med 11 ansökningar eller däröver.

Handläggning av biståndsansökningar till särskilt boende	Antal personer, samtliga kommuner (302)	Antal personer, kommuner med 5-10 ansökningar (70)	Antal - personer, kommuner med 11 eller fler ansökningar (29)
Inkomna ansökn	1285	476	496
Beviljade ansökn	595	251	182
Avslagsbeslut	492	156	206
Erhållit säbo*	448	187	113
Väntar på säbo*	582	191	236

*Särskilt boende

Några (framförallt större kommuner) har uppgett svårigheter med att ta fram statistikuppgifter om biståndsansökningar från personer bosatta i andra kommuner. Antalet ansökningar kan därför vara något underrepresenterat men förefaller ändå i stort motsvara det förväntade.

Som framgår av tabellen är det knappt hälften av inkomna ansökningar som under tidsperioden beviljats och drygt en tredjedel som avslagits. Bland de personer som fått sin ansökan beviljad har trefjärdedelar erhållit särskild boendeform i annan kommun.

Det var fler personer som väntade på särskild boendeform i annan kommun än de som faktiskt flyttat. Bland dem som väntade (582 personer) förekommer troligtvis både personer som fått sin ansökan beviljad men ännu inte erhållit särskild boendeform och de som inte fått sin biståndsansökan formellt prövad utan placerats på "väntelista". Det är 198 personer (15 procent) som enligt kommunernas redovisningar inte har erhållit beslut på sin biståndsansökan.

Av tabellen framgår vidare att trefjärdedelar av samtliga biståndsansökningar inkommit till cirka en tredjedel av kommunerna. Denna tredjedel av kommunerna har tagit emot fem eller fler ansökningar vardera. Antalet avslagsbeslut är mycket högt i förhållande till att det generellt lämnas få avslagsbeslut på biståndsinsatser inom äldreomsorgen. En stor del av avslagsbesluten har lämnats i de kommuner som uppgett sig ha fem eller fler ansökningar.

Enligt undersökningen 1995/96 var det 595 personer som beviljades bistånd och 492 personer som fick avslag på sina ansökningar. År 1991 beviljades 600 personer över 65 år bistånd på ansökan om särskilt boende i annan kommun och 200 personer fick avslag på sin ansökan. Antalet beviljade biståndsbeslut har således inte förändrats. Däremot har antalet avslag ökat markant och mer än fördubblats mellan åren 1991 och 1995/1996. I båda undersökningarna är det ett väsentligt antal personer som inte fått sin ansökan formellt prövad. Detta är ett allvarligt åsidosättande av den enskildes rättssäkerhet.

Kommunerna har även redovisat att det, förutom formella biståndsansökningar, förekommer förfrågningar som av olika skäl inte leder till en ansökan. Några kommuner uppger att de tar emot intresseanmälningar till särskilda boendeformer från personer i annan kommun samt att s.k. väntelistor används. Det är även några kommuner som redovisar att intresseförfrågningar förekommer en eller flera gånger per vecka/månad. Det förekommer även att handläggaren redan vid förfrågan informerar om bristsituationen i de särskilda boendeformerna. Dessutom lämnas information om de restriktiva regler som gäller vid ansökan från personer bosatta i andra kommuner. Detta resulterar, enligt kommunerna, i få formella biståndsansökningar.

6.3.2 Avslagsmotiveringar

Kommunerna har tillfrågats om motiven till avslag på ansökningar om särskilt boende från personer i annan kommun. De vanligaste skälen till att kommunerna avslagit biståndsansökningar skiljer sig inte från de skäl som redovisades i 1991 års undersökning (s. 46). Även då redovisades brist på platser/resurser i särskilda boendeformer, prioriteringar av egna

kommuninvånare, anknytningsskäl etc. som motivering till avslagsbeslut.

Tabell 3. Kommunernas avslagsmotiveringar under tiden 1 juli 1995 till 31 maj 1996 vid ansökan om särskilt boende från personer i annan kommun, fördelade på motiveringar och antal och andel kommuner.

Avslagsmotivering *	Antal kommuner/ svar	Andel kommuner/ svar %
Det råder brist på platser/resurser	105	34
Behovet tillgodoses på annat sätt	88	29
Egna behov i kommunen prioriteras	79	26
Behovet har inte kunnat tillgodoses omgående	83	27
Inte tillräcklig anknytning	30	10
Annat skäl	28	9

* Det bör observeras att kommunerna kunde ange flera svarsalternativ.

Som framgår av tabellen är brist på platser/resurser främsta motivet till avslagsbeslut. Det är dock sammanlagt fler kommuner som uppger avslagsmotiveringar som tyder på att kommunerna har egna regler/riktlinjer för sökanden från annan kommun ("egna behov i kommunen prioriteras" och "inte tillräcklig anknytning till kommunen").

Som annat skäl till avslag har bl.a. fem kommuner uppgett att behovet kan tillgodoses i ordinarie bostad samt att behov av särskilt boende inte föreligger. Andra skäl som två kommuner redovisat är att anvisad bostad inte passar sökanden varken kostnadsmässigt eller beträffande geografiskt läge. Avslag har också lämnats på grund av att utflyttningssamhället inte varit beredd att svara för kostnaden för boendet. Vidare anges att formellt avslag lämnats, varefter ansökan är under bevakning för senare erbjudande om ledig bostad. Några kommuner har

som skäl för avslag angett att en flyttning skulle inverka menligt på den sökandes hälsotillstånd.

6.4 Behov av insatser i utflyttningsskommunen

6.4.1 Flertalet äldre som flyttar hade hjälpinsatser även i hemkommunen

Utredningen önskade uppgift om hur vanligt förekommande det var att sökanden även före flyttningen fick kontinuerliga insatser i form av hemtjänst/hemsjukvård eller insatser i form av särskilt boende. Det var även av intresse att få veta om någon särskild typ av boendeform dominerade. Dessa uppgifter är av betydelse för ställningstaganden till hur många av de sökande som har behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser.

Det är något fler kommuner (150) som redovisar att den enskilde redan före flyttningen bodde i ett särskilt boende i förhållande till de kommuner som redovisar att den enskilde bodde i sin ordinarie bostad.

132 kommuner anger att den enskilde före flyttningen bodde i sin ordinarie bostad med eller utan stöd- och hjälpinsatser från hemtjänsten. Flertalet av de 132 kommunerna (109) beskriver att den enskilde var beviljad hemtjänst.

Tabell 4. Bostads- och stödformer i utflyttningskommunen, före flyttning till särskilt boende i annan kommun under tiden 1 juli 1995 till 31 maj 1996, fördelade på bostads- och stödformer, antal och andel kommuner.

Bostads- och stödformer*	Antal kommuner/ svar	Andel kommuner/ svar %
Egen bostad utan hemhjälp	28	9
Egen bostad med hemhjälp	109	36
Särskilda boendeformer:		
Sjukhem	57	19
Serviceboende	47	16
Älderdomshem	30	10
Gruppboende	16	5
Annat boende	33	11

* Kommunerna har kunnat ange fler svarsalternativ.

Med annat boende avses i de flesta fall sjukhus, korttidsboende och kommunala rehabiliteringsenheter. Cirka hälften av de 33 svaren har avsett dessa vård- och omsorgsformer. I några fall avses äldrebostäder utan nattillsyn och egen lägenhet med hemtjänstinsatser inom inflyttningskommunen. Endast nio kommuner har uppgett att den enskilde befann sig hos barn eller annan närstående i inflyttningskommunen före flyttningen till den särskilda boendeformen.

Det har inte av kommunernas redovisningar framkommit hur stort vård- och omsorgsbehov som den enskilde hade före flyttningen till annan kommun men följande slutsatser kan dras:

Knappt hälften av kommunerna har redovisat att enskilda redan före flyttningen bodde i särskilda boendeformer som sjukhem, ålderdomshem och gruppboende. Det framgår även att

flyttningar skett direkt från sjukhus och olika former av korttidsboenden. Dessa vård- och omsorgsformer tyder på att personerna hade omfattande behov av vård- och omsorgsinsatser.

Enligt den andra hälften av kommunernas svar har den enskilde före flyttningen bott i ordinarie bostad eller servicehus med eller utan insatser från hemtjänsten. Det är av dessa svar inte möjligt att dra några detaljerade slutsatser om omfattningen av vård- och omsorgsbehoven. Det är välkänt att hjälpinsatser i den ordinarie bostaden kan variera i hög grad. Som framgått av kapitel 4 är det enbart 4 procent av samtliga med hemtjänst som har insatser som motsvarar 120 timmar eller mer per månad. Även i servicehus varierar omfattningen av vård- och omsorgsinsatserna.

6.4.2 De flesta är kvar i hemkommunen under väntetiden

Det var även av intresse att få veta var de som beviljats bifall på sin ansökan befann sig medan de väntade på att flytta till särskilt boende. Vidare var det viktigt att få upplysning om hur vanligt det var att den enskilde flyttade till närstående i inflyttningskommunen i avvaktan på särskilt boende.

Resultatet av undersökningen visar att de flesta som väntade på att flytta befann sig i hemkommunen under väntetiden. Det är 80 kommuner som uppger att den enskilde väntade i sin ordinarie bostad medan 94 kommuner uppger att den enskilde väntade i särskilt boende i utflyttningskommunen. Det har inte heller här varit möjligt att få en närmare beskrivning av vård- och omsorgsbehoven.

Det är ett fåtal kommuner (11) som redovisar att den enskilde redan flyttat från hemkommunen och *under väntetiden* befann sig antingen hos anhöriga eller i egen lägenhet i inflyttningskommunen. 17 kommuner redovisar att den enskilde väntade i annat boende och 20 kommuner uppger att de inte känner till var den enskilde befann sig.

6.5 Ersättningar mellan kommunerna

6.5.1 Få kommuner uppger att ersättningar erläggs

Enligt Svenska Kommunförbundets rekommendation bör det inte förekomma krav på betalning kommunerna emellan – med stöd av avtal eller överenskommelser – för kostnader för särskilt boende. I den massmediadebatt som pågått under det senaste året om äldres flyttningar har exemplen talat för att det ofta varit fråga om tvister mellan kommunerna om vem (in- eller utflyttningskommunen) som skall betala kostnaden när den enskilde flyttar. Majoriteten av kommunerna (89 procent) som besvarat frågan har uppgett att ersättningar inte förekommer vid äldres flyttningar. Det är dock endast 169 kommuner som besvarat frågan. I elva procent av svaren redovisas att ersättningar kommunerna emellan förekommer nästan alltid/ibland. Ersättningarna i de fall de förekommer varierar från en månad till sex månader och upp till 13 månader och däröver.

6.6 Utflyttning till särskilt boende i annan kommun

Kommunerna har tillfrågats om hur många personer med hemtjänst eller bostad i särskild boendeform som under den studerade perioden flyttat från kommunen. Det är 116 kommuner (38 procent) som redovisar att sammanlagt 224 personer flyttat till särskilt boende i annan kommun. Flertalet av dessa kommuner har redovisat att en till två personer flyttat. Antalet personer som flyttat är hälften av det antal som kommunerna redovisar som inflyttade.

Det förefaller som om kommunerna har betydligt bättre kännedom om vilka som flyttar till än om vilka som flyttar från kommunen. 186 kommuner uppger att det inte är någon person som flyttat till särskilt boende i annan kommun.

7 Varför flyttar äldre?

7.1 Inledning

Uttalanden, bl. a. i rekommendationen från Svenska Kommunförbundet, visar att diskussioner förts om lämpligheten av att fastställa vissa anknytningskriterier för att tillstyrka önskemål om flyttning (s. 43). Detta har avvisats. I rekommendationen finns en exemplifiering av några olika anledningar som kan innebära att enskilda äldre vill byta bostadsort. Exempelen syftar till att ge viss vägledning. Vikten av att prioritera personer med anknytning till inflyttningskommunen betonas. Skälet är att "dessa personer genom flyttningen kan komma närmare sina anhöriga eller andra närstående". Andra skäl som exemplifieras är att den enskilde "tillhör viss religion eller har viss typ av handikapp och önskar bo tillsammans med eller nära andra som tillhör samma religion eller har liknande handikapp" (cirk. 1989:65, s. 5).

Med tillgång till senare erfarenheter kan man konstatera att frågan om äldres flyttningar tillförts flera nya dimensioner. Även om viljan att flytta vanligen hör samman med önskemål om att komma närmare anhöriga och andra närstående så finns många andra personliga skäl att beakta med utgångspunkt i de grundläggande principerna för omsorg om äldre.

Av studier som jag redovisar i detta betänkande framgår att antalet personer som flyttar till särskilda boendeformer i en annan kommun är litet. Tidigare uttalanden om äldres möjligheter att flytta rör en vidare krets än den jag har i fokus för mina överväganden och förslag. Benägenheten att flytta är emellertid inte särskilt uttalad bland äldre överhuvudtaget. Väsentligt är dock att de som önskar flytta skall kunna göra det, oavsett vård- och servicebehov.

7.2 Några undersökningar

7.2.1 Närhet till anhöriga

Enligt studier vid Institutet för gerontologi i Jönköping (Gerdt Sundström, bl.a. redovisat i *Ädelutvärderingen SoS 94:17, Hemma på äldre dar'*) har de flesta äldre som har barn, ett eller flera av dem i närheten. Det är t.o.m. så att 63 procent har det närmaste barnet inom 15 km avstånd, vanligen än närmare. Andra, lokala studier i Sverige och Norge, har visat att det ofta finns en större släktkrets inom rimligt avstånd. Sammantaget ger detta, att de flesta inte behöver flytta för att ha sina anhöriga i geografisk närhet.

Vid jämförelser mellan åren 1954, 1976 och 1994 visar det sig att likheterna över tid är slående. En kompenserande faktor för att övervinna avstånd har gradvis blivit större: utvecklingen av allmänna och privata kommunikationer. En tendens bör dock uppmärksammas. Tillgång till högre utbildning och en allmänt större social rörlighet inom och utanför landet kan medföra att närheten ändras till större geografiskt avstånd mellan äldre och deras barn/andra närstående.

Geografisk närhet innebär inte alltid att förutsättningarna används till ömsesidiga personliga kontakter. Det förefaller dock (enligt tidigare källa) som om kontakterna mellan äldre och deras barn inte minskat i omfattning under de senaste decennierna. Två tredjedelar av de äldre träffar ett eller flera av sina barn minst varje vecka, många oftare. Social isolering betraktas som något ovanligt och tycks inte ha ökat. Av äldre i åldrarna 65-76 år är 3-4 procent ensamstående, bor ensamma och umgås inte med släkt och vänner.

7.2.2 Skäl till flyttning enligt 1996 års enkät till kommunerna

Anknytning till anhöriga överväger

I den enkät som riktades till kommunerna (kap. 6) fanns frågan om vilka skäl som förelåg för personernas flyttning. Svartalternativen rörde släktband (barn/syskon eller andra närstående bor/bodde i kommunen), religiösa respektive etniska skäl. I övrigt fanns svartalternativen "andra skäl" (se nedan) och "okänt skäl" – de kommuner som har besvarat frågan har i allmänhet kunnat redovisa ett eller flera skäl.

Ett fåtal kommuner (< 10) anger religiösa eller etniska skäl. Helt dominerande är skäl som hör samman med släktband. Totalt redovisas sådana av 210 kommuner (69 procent). Svar med släktanknytning som skäl till genomförda flyttningar ökar procentuellt med det antal ansökningar som föreligger. I de 70 kommuner som har 5-10 ansökningar (kap. 6) anges släktband som skäl av 91 procent och av 93 procent i de 29 kommuner som har mer än 11 ansökningar.

Skäl som rör släktanknytning har dels en naturlig vikt för äldre och deras anhöriga, dels är dessa skäl vanligen etablerade hos kommunernas företrädare.

Vilka är de andra skälen?

49 kommuner har angivit ett eller flera ytterligare skäl till att personer från andra kommuner flyttat in i kommunen till särskilda boendeformer.

Vanligast är svar som handlar om äldre som flyttat tillbaka till orter/kommuner där de är födda, tidigare bott under en längre tid eller där de varit yrkesverksamma. Svaren uttrycker många gånger en särskild respekt för och positiv hållning till detta motiv: "Har sina rötter här i Y.", "har tidigare bott här på ön" och "har varit yrkesverksam på orten i så många år" är några exempel.

Jag har kallat detta skäl för återflyttning. Det anges i mer än hälften av svaren (från 28 kommuner). I anslutning till dessa svar kan nämnas två situationer där flyttningen motiverats med att personerna varit sommargäster i kommunen.

Ett antal andra kommuner (5 stycken) beskriver att personerna tidigare bott på gränsen mellan ett par kommuner och/eller att det funnits skäl att bevilja särskilt boende i en kommun med centralort och bl.a. närhet till sjukhus. Det förefaller här som man utifrån personens behov samarbetat praktiskt närliggande kommuner emellan.

Övriga svar anger många olika skäl som rör enstaka personer. Det kan vara släktband (utöver dem som fanns i enkätens första svarsalternativ), t.ex. "Har en syster bosatt i närheten i grannkommunen" eller återflyttning efter utlandsbosättning till en ort med något mera avlägsna men kanske enda släktingar.

Det kan också handla om särskilda skäl i form av att en person överhuvudtaget saknar släktanknytningar t.ex. på grund av invandrarbakgrund.

Ytterligare andra skäl har uppkommit genom samhällsförändringar som givit ändrade ansvarsförhållanden, exempelvis psykiatrireformen.

Brist på resurser i ursprungskommunen respektive den enskildes missnöje med insatsernas kvaliteter där är skäl i fem situationer.

Trots materialets ringa omfattning finner jag att det, tillsammans med svaren om anhöriganknytning, ger en varierad bild av anledningar till flyttningar. Det stärker Svenska Kommunförbundets förhållningssätt att inte fastslå vissa kriterier för skäl som kan "godkännas".

Motstridiga intressen?

Både i kompletterande kommentarer till enkätsvaren och vid vissa av utredningens hearings (som mera fullständigt redovisas i senare betänkanden) har några grannliga frågor väckts om anhörigas roll när den enskilde ansöker om flyttning till annan kommun.

En fråga har avsett den enskildes självbestämmande vägt mot anhörigas önskemål och initiativ. Handläggare har i vissa fall givit uttryck för farhågor om att en flyttning inte initierats i den enskildes intresse. Även om min uppfattning är, att detta kan tänkas gälla ett fåtal situationer, vill jag i det följande utveckla resonemanget. Det ansluter till vad jag tidigare (s. 36 ff.) anfört om grundläggande principer för omsorg om äldre. Lyhördhet

för den enskildes personliga behov måste självklart prägla bedömningen och hans/hennes rättssäkerhet skall lika självklart alltid värnas. Hänsyn måste dock tas till samspelet med anhöriga och andra närstående.

Bland exempel som avser enskildas självbestämmande har till mig nämnts förhållanden för en person med tilltagande demenssjukdom och omfattande omvårdnadsbehov. Mot en flyttning talade här att personen bodde i en särskild boendeform som hon vant sig vid i viss ytlig bemärkelse. Hon kunde inte själv överblicka och förstå sin situation utan var beroende av att någon på ett insiktsfullt sätt "vikarierade" för att hävda hennes integritet. Anhöriga bor på annan ort och andra besökare fanns inte. För en flyttning talade uppgifter från anhöriga om att de ville ge ökad livskvalitet genom tätare besök, möjligheter att i samtal, genom privata bilder och sånger etc. referera till den enskildes egen levnadshistoria och ha fortlöpande insyn i omvårdnadssituationen.

Inledningsvis ifrågasattes initiativet till flyttning eftersom det utgick från anhörigas önskan om kortare resavstånd vid besök hos den äldre släktingen. En bedömning sedan flyttningen genomförts gav att båda parter fick ökad livskvalitet. Genom bekvämare resavstånd orkade anhöriga göra tätare besök med större och aktiv delaktighet i kontakter med och omvårdnad om sin närstående. Detta var självfallet till fördel för personen även om hon inte kunde formulera sin önskan.

Det är naturligtvis också nödvändigt att bevaka att den som *kan* utöva sitt självbestämmande får tillfälle att göra det, även om han/hon för sin omvårdnad är helt eller mycket beroende av andras hjälp. Inte sällan missuppfattar omgivningen ett sådant praktiskt beroende (t.ex. till följd av fysiska funktionshinder). Möjligheterna till självbestämmande begränsas trots att personen mycket väl kan överblicka och bedöma sin situation liksom träffa egna val. Detta gäller inte minst personer som har svårt att tala eller kommunicerar genom teckenspråk/informella tecken.

En annan fråga som har framkommit i enkätsvaren har rört anhörigas skiljaktiga synpunkter och hur de skall vägas mot varandra (t.ex. syskons olika åsikter om vad som bäst gynnar den åldrige förälderns välbefinnande). Det är naturligtvis djupt tragiskt när syskon- och andra familjekonflikter uppstår eller

förstoras i samband med en gammal förälders flyttning. Lösningen ligger enligt min mening inte i att upprätta regler om att alla barn/syskon skall bo på samma ort för att den enskilde skall "få" flytta dit.

Återigen måste utgångspunkten vara den enskildes behov, intressen och önskemål. Det gäller oavsett om han/hon har möjlighet att utöva sitt självbestämmande eller behöver hjälp av företrädare. I bland kan en utomstående legal företrädare vara ett nödvändigt stöd för att bevaka den enskildes intressen i en konfliktsituation av detta slag. Anhöriga kan vid konflikter sinsemellan också behöva stöd och hjälp för att konstruktivt kunna bidra till att föräldern får en värdig livssituation den sista tiden. Ambitioner att lösa antagonism som kanske funnits i decennier är det inte fråga om. Det gäller i stället stöd för att den gamla personens intressen verkligen tas tillvara och samtidigt erbjudande om hjälp till de vuxna barnen för att de inte just i denna situation skall försätta sig i än mera låsta positioner.

8 Överväganden och förslag

8.1 Överväganden – allmänna utgångspunkter

8.1.1 Inledning

Äldres möjlighet att flytta till ett särskilt boende i annan kommun har under åren behandlats i olika sammanhang. Riksdag och regering har uttalat att äldres möjlighet att flytta närmare sina anhöriga måste vidgas. Det har dock under senare tid blivit alltmer uppenbart att denna möjlighet fortfarande är begränsad.

Jag har regeringens uppdrag (dir. 1995:159) att kartlägga och analysera hur äldre personer bemöts i vård och omsorg och i annan offentlig verksamhet. I mitt uppdrag ingår att behandla frågan om äldres möjligheter att flytta till särskilt boende i annan kommun. Det är enligt min mening en fråga om bristande bemötande av äldre personer när rätten att flytta inte är förverkligad för alla, oavsett vård- och omsorgsbehov. Att förverkliga denna rätt är att ge ett trovärdigt innehåll till de grundläggande principerna för äldreomsorg – respekt för äldres självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet.

8.1.2 Nuvarande förhållanden – en kort problemöversikt

Jag har tidigare beskrivit den av Svenska Kommunförbundet utfärdade rekommendationen (cirk. 1989:65). Diskussioner har i olika sammanhang förts om den är ett tillräckligt medel för att värna äldres möjligheter att flytta.

Enligt propositionen om ledningsansvaret inom den offentliga hälso- och sjukvården (prop. 1989/90:81) skall uppföljning ske av tillämpningen av rekommendationen. Om effekterna inte blir de avsedda bör enligt vad riksdagen uttalat (1989/90:SoU24, rskr. 313) lagstiftning övervägas.

För att fullfölja mitt uppdrag att behandla frågan om äldres flyttningsmöjligheter har jag bl.a. riktat en enkät till landets samtliga kommuner.

Rekommendationen tillämpas med restriktioner

Svaren på enkäten (s. 69 ff.) visar den komplexa problematik som föreligger. Kommuner uppger att de följer rekommendationen samtidigt som de beskriver restriktioner som de ställt upp för dess tillämpning. En hel del kommuner har egna regler som i praktiken medför att äldres möjlighet att flytta till särskilt boende i en annan kommun är begränsad. De restriktioner som framförallt lyfts fram av kommunerna är att de prioriterar egna invånare, ställer krav på anhöriganknytning samt krav på att den enskildes hemkommun skall svara för kostnaderna för det särskilda boendet i inflyttningskommunen.

Det har också från kommunerna framkommit önskemål om en tydligare reglering av möjligheten att flytta. Det finns dock olika uppfattningar om hur en sådan reglering bör utformas. Somliga kommuner önskar ett tydliggörande av Svenska Kommunförbundets rekommendation samt att krav ställs på att denna bör följas av samtliga kommuner. Andra anser att det erfordras lagstiftning. Ytterligare andra kommuner anser att det erfordras ekonomiska incitament, komparationer eller ett kostnadsutjämningsystem. Många kommuner framhåller bristen på särskilda boendeformer som det största hindret för en generös hållning gentemot invånare i andra kommuner.

Utvecklingen inom sjukvården har medfört ökade krav på kommunernas vård och omsorg i de särskilda boendeformerna. Det kommunala betalningsansvaret för personer som är medicinskt färdigbehandlade innebär att kommunerna måste med kort varsel kunna bereda flera olika vårdalternativ för att tillgodose enskildas behov. Denna utveckling har med stor sannolikhet även påverkat kommunernas hållning till äldres flyttningsmöjligheter. När det föreligger behov av särskilt

boende prioriterar kommunerna de egna invånarna med motivet att resurserna är hårt ansträngda. Så skedde även före Ädelreformen (1992). Det visar 1991 års undersökning om tillämpningen av rekommendationen (s. 46). Även då redovisades brist på resurser och brist på särskilda boendeformer som motiv för prioriteringar av egna kommuninvånare framför dem som önskade flytta till kommunen.

Denna i vissa avseenden problematiska utveckling förändrar enligt min mening inte att äldres möjligheter att flytta till ett särskilt boende i annan kommun måste stärkas. När det hos enskilda föreligger önskemål om att genomföra en sådan flyttning finns det vanligen mycket personliga och känslomässiga skäl som måste beaktas.

Jag har i kap. 4 beskrivit utvecklingen av bostads- och stödformer för äldre. Det råder stora variationer mellan kommunerna när det gäller äldreomsorgens utbud och inriktning. Den största utmaningen för kommunerna är att trots begränsade resurser fortsätta den redan pågående utvecklingen av kvalitet och innehåll i omsorgen om äldre. Det är enligt min mening olyckligt för såväl enskilda som för hela kommunsektorn om äldre, utan någon egentlig önskan att flytta, ansöker om särskilt boende och/eller andra omfattande insatser i en annan kommun på grund av att hemkommunen har bristfälligt utbyggda insatser. En flyttning till en annan kommun skall inte föranledas av att den enskilde inte får sitt behov av vård och omsorg av god kvalitet tillgodosett i hemkommunen. Varje kommun måste ta ansvar för att det finns ett utbud av insatser som tillgodoser enskildas individuella behov.

Ett litet antal personer flyttar till särskilt boende i annan kommun

Trots att äldres möjligheter att flytta är begränsade redovisar kommunerna att totalt 448 personer erhållit bostad i särskild form i annan kommun under tiden 1 juli 1995 till 31 maj 1996. I förhållande till att det år 1995 var cirka 135 400 personer (varav cirka 96 000 personer över 80 år) som bodde i särskilt boende är det en mycket liten grupp som formellt ansökt om särskilt boende och som faktiskt sedan flyttat till en annan kommun.

Jag anser dock att det kan föreligga en viss underskattning. Några kommuner redovisar svårigheter med att ta fram statistikuppgifter. Andra redovisar att de upplyser om sin restriktiva hållning redan vid förfrågningstillfället vilket kan minska benägenheten att göra en ansökan.

Flyttningsmönster bland *alla* äldre är stabila

Jag har ansett det vara av stor betydelse för mina överväganden att även analysera generella flyttningsmönster bland alla äldre, oavsett vård- och omsorgsbehov. Jag har kunnat konstatera att äldres flyttningsmönster är stabila till både omfattning och inriktning. Flyttningsstatistiken visar att äldre personer flyttar kortare avstånd än vad som gäller för yngre personer.

Äldre personer flyttar i något större omfattning nu än för något årtionde sedan. Det är flyttningar inom kommunen som ökar mest. Detta är särskilt tydligt i de åldersgrupper som har de mest uttalade vård- och omsorgsbehoven, dvs. bland personer över 80 år. En stor del av deras flyttningar går vanligen till olika former av särskilt boende.

Antalet flyttningar över kommungränser är litet, särskilt bland de äldsta och mest vårdbehövande. De flesta kommuner har praktiskt taget ingen nettoflyttning (dvs. Skillnad mellan in- och utflyttning) bland de äldsta. Den största nettoutflyttningen sker från storstadskommunerna.

Allt fler äldre har barn och andra anhöriga i närheten. Många äldre bor i sin uppväxtort. Undersökningar visar att majoriteten av äldre personer inte vill flytta. Flyttningsviljan är ännu lägre hos dem som bor i särskilt boende. De har också ofta ett mindre socialt nätverk än hemmaboende äldre. Sammanfattningsvis tyder allt på att flyttningsincitamenten är relativt små bland de åldersgrupper, personer över 80 år, som har de största vård- och omsorgsbehoven. Jag kan därmed fastslå att det är ett mycket litet antal personer som flyttar över kommungränser i de åldersgrupper som erhåller merparten av kommunernas vård- och omsorgsinsatser.

Kvantitativt kan problemet sägas vara litet. Kvalitativt är det av mycket stor betydelse för enskilda som önskar flytta liksom för deras närstående.

Rekommendationen är otillräcklig för dem som har omfattande vård- och omsorgsbehov

Jag finner att den frivilliga lösningen genom den nu föreliggande rekommendationen är otillräcklig för att hävda enskildas intressen. Jag anser också att det är en väsentlig gemensam angelägenhet att värna om ett trovärdigt innehåll i fastlagda principer för äldreomsorgen. Jag kan konstatera att de mål som riksdagen fastställt om att underlätta äldres möjlighet att flytta till särskilt boende i annan kommun inte har kunnat förverkligas genom den frivilliga överenskommelse som Svenska Kommunförbundets rekommendation utgör.

8.1.3 Övriga frågor av betydelse för mina ställningstaganden

Personer som inte omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har en personkrets som omfattar personer med olika varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service. Det föreskrivs i LSS att nämnda funktionshinder inte uppenbart skall ha uppkommit genom det normala åldrandet.

Det framgår vidare att personer under 65 år vilka har omfattande funktionshinder tillförsäkras visst stöd genom LSS för att möjliggöra en planerad flyttning. Denna rätt omfattar även personer över 65 år som sedan tidigare har funktionshinder eller som förvärvat sådana genom orsaker som inte kan hänföras till "normalt åldrande". Jag avser här möjligheten att begära förhandsbesked om rätten till insatser enligt LSS i den kommun till vilken den enskilde önskar flytta. Kommunen skall meddela förhandsbesked och utan dröjsmål planera och förbereda de insatser som förhandsbeskedet ger den enskilde rätt till om han/hon bosätter sig i kommunen. Förhandsbeskedet gäller

under sex månader från den dag då insatsen blir tillgänglig för den enskilde.

Jag konstaterar att personer över 65 år med omfattande vård- och omsorgsbehov vilka uppkommit genom åldrandeprocessen inte har tillgång till det rättsliga skydd vid flyttning som LSS kan erbjuda sin personkrets.

Jag har övervägt att i SoL införa någon form av förhandsbesked också för dem som inte ingår i LSS personkrets. Jag anser emellertid att en tydligare rättslig reglering om den enskildes möjligheter att få stödet bör införas. Det naturliga är enligt min mening att denna reglering inryms i socialtjänstlagen och att den byggs upp på ett sätt som väl går att integrera med denna lags förutsättningar. I avsnittet rättslig reglering (s. 98) redovisar jag närmare vilken form av lagreglering som bör införas.

Flyttningar på enskildas eget initiativ respektive köp av platser vid brist på särskilda boendeformer

Mina överväganden avser personer som av olika skäl själva önskar flytta till ett särskilt boende i en annan kommun t.ex. för att komma närmare sina anhöriga. Det är således den enskilde själv och/eller företrädare för honom/henne som tar initiativ till flyttningen.

Det är angeläget att klargöra skillnaden mellan dessa flyttningar och den situation som uppkommer när kommuner på grund av en bristsituation köper platser från andra kommuner. Vid köp av platser har kommunen där den enskilde vistas ansvar för att tillgodose behovet av särskilt boende samt det kostnadsmässiga ansvaret.

Vid mina överväganden har jag prövat om ett sådant sammanhållet vård- och kostnadsansvar för vistelsekommunen som föreslagits av Socialtjänstkommittén (s. 49 ff.) även är tillämpligt i de situationer då den enskilde och/eller dennes företrädare tar initiativ till flyttning till en annan kommun (dvs. att utflyttningkommunen behåller ansvaret). Det måste anses vara av grundläggande principiell betydelse att det är den kommun som den enskilde flyttar till som även svarar för behövliga insatser för alla sina invånare. Jag avvisar därför här förslaget om ett

sammanhållet vård- och kostnadsansvar för utflyttningskommunen.

Kostnadsersättningar, avtal och överenskommelser

Som tidigare framgått av min redovisning förekommer hinder för flyttning till särskilt boende i annan kommun även genom att kommunerna tvistar om vem som skall ansvara för kostnaden för boendet.

Svenska Kommunförbundet anger i sin rekommendation att krav på betalning kommunerna emellan – med stöd av avtal eller överenskommelser – för kostnader för platser i särskilda boendeformer inte bör förekomma. Kommunförbundet framhåller att regler om interkommunal ersättning utmönstrades ur lagstiftningen från och med år 1982 då socialtjänstlagen trädde i kraft.

Jag delar uppfattningen att interkommunala ersättningssystem inte bör förekomma i de situationer då den enskilde och/eller dennes företrädare tar initiativ till flyttningen. Jag avser därför inte heller att föreslå något system för kostnadsersättning.

Anknytningskriterier

I rekommendationen från Svenska Kommunförbundet bedöms det inte vara rimligt att fastställa preciserade kriterier för vilka former av anknytning som skall accepteras när en person önskar flytta. Jag instämmer i denna bedömning och menar att särskilda anknytningskriterier inte är förenliga med grundläggande principer för omsorg om äldre.

Jag har funnit att anknytningen till anhöriga är det mest framträdande skälet till att någon önskar flytta. Det betonas också av anhöriga i deras perspektiv. Tillsammans med detta skäl finns också önskningsar om att få flytta åter till den ort där man vuxit upp eller varit yrkesverksam. Den enskilde kan ha många andra väsentliga skäl att vilja flytta. Dessa skäl skall mötas med respekt. Jag avvisar därför tanken på särskilda anknytningskriterier.

Rättslig reglering

Jag har tidigare (s. 95 ff.) gett min syn på att införa en rätt till förhandsbesked för de personer som omfattas av mitt förslag. Jag har därvid fört fram att jag anser att en tydligare rättslig reglering bör införas. I detta avsnitt redovisar jag närmare vilken form av reglering som bör införas.

En rättslig reglering av ett förslag om att öka äldres möjligheter att flytta till en annan kommun kan ges formen av en rättighetslag eller formen av en skyldighetslag. En rättighetslag kan sägas rikta sig mera till den enskilde än vad en skyldighetslag gör. En skyldighetslag talar mera om för myndigheten vad den skall göra i förhållande till enskilda. Utmärkande för en rättighetsreglering är vidare att beslut som fattas enligt denna reglering kan överklagas i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen.

Rätten till bistånd enligt 6 § SoL utgör en rättighetsreglering. Den talar om vad den enskilde har rätt till och beslutet kan överklagas i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen. Vad sedan gäller skyldighetsreglering finns i SoL flera exempel på sådan reglering, t.ex. regeln i 20 § om att socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Beslut enligt denna bestämmelse kan överklagas genom kommunalbesvär. Inom socialtjänsten finns således två typer av regleringar – rättighetsregler kombinerade med möjligheter till förvaltningsbesvär och skyldighetsregler kombinerade med möjligheter till kommunalbesvär.

Skillnaderna mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär är betydande.

Vid förvaltningsbesvär kan beslutet omprövas både vad avser dess laglighet och dess lämplighet. Om förvaltningsdomstolen anser att beslutet skall ändras kan den vidare sätta ett nytt beslut i det överklagades ställe. Domstolen kan alltså direkt ange vad som skall gälla i stället för det tidigare beslutet. Utmärkande för förvaltningsbesvär är också att besvärsrätten tillkommer den som beslutet angår och att besvärstiden räknas från den dag den enskilde fick del av beslutet.

Vid kommunalbesvär kan domstolen endast pröva beslutets laglighet, alltså inte dess lämplighet. Vidare kan domstolen vid bifall till besvären endast upphäva beslutet. Den kan inte ändra

dess innehåll. Domstolen kan alltså inte sätta något nytt beslut i det överklagades ställe. Det kan i och för sig synas som ett gott skydd att lagligheten prövas. Vad som är lagligt och inte lagligt när tillämpad regel är allmänt utformad – 6 § SoL är ett exempel på det – kan emellertid vara svårt att bedöma och därför kan kraven komma att ställas mycket höga för att beslutet skall kunna undanröjas. Utmärkande för kommunalbesvär är vidare att besvärsrätten tillkommer kommunmedlem oavsett om beslutet angår honom personligen eller inte samt att besvärstiden räknas från beslutets allmänna tillkännagivande även om det bara rör en viss person.

Jag finner ingen anledning varför de personer det här är fråga om skall ges ett sämre rättsligt skydd än som är möjligt. Jag föreslår därför i det följande att den nya lagstiftningen skall ha formen av en rättighetsreglering. Jag föreslår också att den nya regleringen skall knyta an till biståndsrätten enligt 6 § SoL.

8.2 Förslag

Mitt förslag

En ny reglering införs i socialtjänstlagen (SoL) enligt vilken en enskild som fyllt 65 år och som vill flytta till en annan kommun än där han/hon vistas har rätt till bistånd enligt 6 § SoL av inflyttningsskommunen. Den enskilde skall därvid behandlas på samma villkor som dem som redan bor i inflyttningsskommunen. Rätten till bistånd prövas efter framställning av den enskilde.

Inflyttningsskommunen skall vara skyldig att pröva rätten till bistånd om den enskilde varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser eller varaktigt är i behov av sådana insatser. Den kommun där den enskilde vistas (utflyttningsskommunen) skall på begäran av inflyttningsskommunen vara skyldig att bistå inflyttningsskommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av biståndsrätten.

Beslut om bistånd enligt den nya regleringen får överklagas i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen, dvs. först till länsrätt, sedan kammarrätt och slutligen Regeringsrätten.

8.2.1 Inledning

Utgångspunkten för mitt förslag om ett tillägg i socialtjänstlagen är att förstärka möjligheten för enskilda personer med omfattande vård- och omsorgsbehov att kunna flytta till en annan kommun. Jag har i det föregående beskrivit de svårigheter som för närvarande råder. Den enskilde har begränsade möjligheter att hävda sina önskemål genom bestämmelserna om vistelsekommunens ansvar när inflyttningsskommunen inte har för avsikt att tillgodose den enskildes vård- och omsorgsbehov.

Syftet med mitt förslag är dels att stärka äldres möjligheter att flytta oavsett omfattande vård- och omsorgsbehov, dels att renodla och stärka samverkan mellan utflyttnings- och inflyttningsskommunen.

Jag föreslår därför en reglering som innebär rätt till bistånd även om den enskilde inte vistas i kommunen.

8.2.2 Personkretsen

Personer över 65 år

Rätten till bistånd föreslås gälla personer som fyllt 65 år. Mina skäl för att begränsa personkretsen till att enbart omfatta åldersgruppen över 65 år har samband med att mitt utredningsuppdrag avser bemötandet av äldre. Jag har därför inte närmare studerat och analyserat de eventuella hinder för flyttning till annan kommun som kan föreligga hos andra. Jag har vidare konstaterat att den problematik kring flyttning till särskilt boende i annan kommun som aktualiserats under senare tid främst har gällt äldre med omfattande och varaktiga behov av tillsyn, vård och omsorg.

Ensamboende, bristande tillgång till nätverk samt sviktande hälsotillstånd är faktorer som har stor betydelse för behovet av omsorg. Samtidigt vill jag markera att behov av vård och omsorg som leder till särskilt boende ibland kan handla mera om resurser, organisation och planering inom hemtjänsten än om personens individuella behov. En bättre utbyggd hemtjänst hade för vissa kunnat tillgodose behoven.

Det är personer i åldersgruppen 80 år och äldre som har de största vårdbehoven. Flertalet som bor i särskild boendeform är 80 år och äldre. Andelen ökar kraftigt med stigande ålder.

Av dem som bor i sin ordinarie bostad och har hemtjänst är mer än hälften 80 år och äldre.

Personer med varaktiga behov av omfattande vård och omsorg

Jag föreslår att den rättsliga regleringen endast omfattar de personer över 65 år som varaktigt har eller varaktigt är i behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser. Jag avser dels personer som redan erhåller sådana insatser, dels personer som ännu inte får sina omfattande behov av vård och omsorg tillgodosedda.

Vård- och omsorgsbehovet skall inte vara tillfälligt som vid övergående sjukdom eller skada. Däremot kan det självfallet vara så att den enskildes vård- och omsorgsbehov ökar vid tillkommande sjukdom eller skada för att sedan återgå till tidigare omfattning. Insatserna måste ges fortlöpande.

För vissa personer är situationen den att de återkommande har perioder med mycket omfattande vård- och omsorgsbehov för att mellan dessa perioder ha ett minskat behov av insatser. Vanligen måste det dock kontinuerligt finnas en sådan tillsyn från och kunskap hos omgivningen att ett ökat vård- och omsorgsbehov mycket snabbt kan tillgodoses. Det är i sådana situationer särskilt viktigt att med sakkunskap göra en helhetsbedömning av personens behov.

Vidare finns personer som under lång tid haft eller plötsligt får omfattande behov av vård och omsorg, vilka bedöms kräva insatser som ständigt måste finnas till förfogande för att behoven skall kunna tillgodoses. Samma gäller för personer med progredierande sjukdomar där det inte är möjligt att förutse hur snabbt den enskildes funktionsnedsättningar kommer att öka.

Den enskilde som har vård- och omsorgsinsatser eller är i behov av sådan vård och omsorg skall för att ingå i den föreslagna personkretsen ha behov av tillsyn och/eller andra insatser dygnet runt eller en stor del av dygnet. Omfattande vård- och omsorgsbehov som kräver varaktiga insatser avser såväl psykiska som fysiska behov.

Så kan t.ex. den enskilde uppleva så stor otrygghet i sin ordinarie bostad att välbefinnandet hotas. Han/hon måste ha gemenskap och närhet till personal för att känna sig trygg. Om behovet inte tillgodoses kan personen inte klara sina dagliga rutiner, sin egenvård eller sitt hushåll.

De omfattande behoven av vård och omsorg kan ha många olika orsaker. Det är emellertid det individuella behovet som avgör om personen omfattas av den föreslagna regleringen, inte diagnos eller behovets orsak.

Personer med demenssjukdomar och personer med långvariga psykiska besvär (som exempelvis svåra depressioner) kan behöva omfattande vård- och omsorgsinsatser och ingår i den personkrets jag föreslår. Vård- och omsorgsbehoven kan också vara varaktiga och omfattande till följd av fysiska funktionsförluster eller -nedsättningar. Följder av stroke och fallskador

liksom allmän svaghet eller kombinationer av flera funktionsnedsättningar som uppkommit genom åldrandeprocessen (exempelvis hörsel- och synnedsättningar, rörelsehinder, bristande orienteringsförmåga samt sviktande hjärt- och lungfunktioner) kan ge upphov till stora stödbehov.

I vissa situationer aktualiseras flyttning när en person tydligt är i livets slutskede vilket ger omfattande vård- och omsorgsbehov som kräver särskilda kontinuerliga insatser, även om de inte är långvariga.

Slutligen vill jag uppmärksamma att äldre med invandrarbakgrund kan ha omfattande behov av vård och omsorg som också kan påverkas av språkliga och kulturella faktorer, vilka ställer särskilda krav på insatserna.

Personer i olika bostads- och stödformer

Personer som omfattas av den föreslagna rätten till bistånd kan ha olika bostads- och stödformer. Många får sina omfattande behov av vård- och omsorgsinsatser tillgodosedda i särskilda boendeformer (ålderdomshem, servicehus och servicebostäder, gruppboendestäder samt sjukhem som överförts till kommunerna från landstingen vid Ädelreformen 1992). I kommunerna förekommer även andra benämningar på de särskilda boendeformerna, exempelvis vårdboendestäder och äldreboenden.

Mitt förslag omfattar även personer som fått sina omfattande behov tillgodosedda genom att make/maka eller andra närstående svarar för hela eller stor del av vård- och omsorgsinsatserna. Situationen kan drastiskt förändras t.ex. genom att make/maken på grund av egen sjukdom eller bortgång inte längre kan ombesörja vården och omsorgen. Den enskilde kan då vilja flytta närmare andra anhöriga i annan kommun och där få sina ökande behov av vård och omsorg tillgodosedda. I en situation när båda makarna är i livet och båda har omfattande behov av vård och omsorg är det självfallet angeläget att de i inflyttningskommunen kan få gemensamma insatser som underlättar för dem att ha en nära kontakt med varandra.

I personkretsen ingår även personer som bor i sin ordinarie bostad med varaktiga och omfattande stöd- och hjälpinsatser från hemtjänsten och/eller hemsjukvården. Vidare ingår de personer som bedömts vara medicinskt färdigbehandlade och

som har omfattande behov av stöd och hjälp genom varaktiga insatser. De föreslås även ingå i mitt förslag om rätt till bistånd.

Beträffande vissa personer som benämns medicinskt färdigbehandlade och som jag föreslår skall kunna ingå i personkretsen vill jag anföra följande.

Kommunerna har sedan år 1992 ett obligatoriskt betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade patienter inom somatisk vård vilka väntar på kommunala omvårdnadsinsatser.

Vid Landstingsförbundets inventering den 31 januari 1996 fanns 2014 färdigbehandlade patienter (1387 inom somatisk akutvård och 627 inom geriatrisk vård). Det totala antalet patienter var närmast oförändrat jämfört med inventeringen år 1994. Av de färdigbehandlade patienterna inom akutvård bedömdes 47 procent vänta på särskilt boende. Motsvarande uppgift för patienter inom geriatriska kliniker var 83 procent.

Bedömning genomfördes av patienternas självständighet i fråga om att äta själva, klara toalettbesök (inkl. kontinens) samt förflyttning. Drygt var fjärde patient inom både akutvård och geriatrik klarade samtliga dessa funktioner. Det är således en relativt stor grupp av de personer som var medicinskt färdigbehandlade som i dessa avseenden inte hade särskilt omfattande behov av varaktiga hjälpinsatser i den dagliga livsföringen.

Gruppen "medicinskt färdigbehandlade patienter" omfattar personer med många olika behov. Så kan vissa efter rehabilitering få en funktionsförmåga som inledningsvis inte föreföll möjlig att återfå. I dessa fall är de omfattande behoven av vård- och omsorgsinsatser inte varaktiga. Ytterligare andra kan genom rehabiliteringsinsatser få större livskvalitet men fortsättningsvis (och under tid som inte kan bestämmas) vara i behov av omfattande vård och omsorg.

Det förekommer även att personer efter t.ex. en sjukhusvistelse eller på grund av akuta situationer som omöjliggör kvarboende i den ordinarie bostaden, i avvaktan på en annan boendeform befinner sig i olika slags korttidsboenden, i kommunala rehabiliteringsenheter, m.m. Dessa personer, liksom personer som av kommunen placerats i enskilda vårdhem, föreslås kunna omfattas av lagstiftningen om de i övrigt svarar mot vad jag föreslagit.

Undantag skall enligt mitt förslag inte göras för personer som på grund av platsbrist anvisats insatser i särskilt boende utanför

den egna kommunen på denna kommuns initiativ och mot betalning av denna kommun. Om dessa personer önskar flytta till en annan kommun där t.ex. anhöriga bor skall deras ansökan prövas enligt mitt förslag och biståndsbedömning ske. Deras individuella behov av vård- och omsorgsinsatser skall vara vägledande för bedömningen på det sätt som jag tidigare beskrivit.

Personer som inte ingår i personkretsen

Jag har i det föregående beskrivit att mitt förslag avser personer över 65 år vilka varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser eller varaktigt är i behov av sådana insatser. Dessa personer kan i regel inte utan ett i förväg beviljat stöd i inflyttningsskommunen genomföra en önskad flyttning.

Annorlunda är det för personer som enbart har behov av service som t.ex. städning. Om de önskar flytta till en bostad utanför vistelsekommunen kan de själva anskaffa bostad och även ansöka om hemtjänst på motsvarande sätt som andra invånare i den kommunen.

Dessa personer ingår inte i personkretsen för den föreslagna regleringen. Avsikten med den är inte att lösa bostadsbehov rent allmänt utan att stärka möjligheten att flytta för dem som har eller är i behov av omfattande vård och omsorg.

8.2.3 Inriktningen av samhällets insatser för äldre personer

Enligt regeringens proposition om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. (prop. 1990/91:14) har kommunerna ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre. Det fastslås att människor inte regelmässigt skall behöva flytta till en särskild boendeform när vård- och omsorgsbehov tilltar. Kvarboendet i den ordinarie bostaden är en grundprincip i samhällets stöd till äldre.

Jag vill med mitt förslag till rättslig reglering ytterligare tydliggöra denna grundprincip. Enligt direktiven (bil. 1) ingår i mitt uppdrag "frågan om äldres möjlighet att flytta till en särskild boendeform i annan kommun" (s. 7). Mot bakgrund av grundläggande principer för omsorg om äldre och min uppfatt-

ning att insatser alltid måste utgå från personliga behov har jag valt att behandla frågan inte bara utifrån flyttning till särskild boendeform.

En allsidig bedömning av personens individuella behov är mycket väsentlig också när han/hon önskar flytta. Den bostads- och stödform som den enskilde har i sin hemkommun motsvarar kanske inte de former som kan tillgodose hans/hennes behov i inflyttningskommunen. Jag har bl.a. beskrivit att benämningen på särskilda boendeformer kan variera och därmed missleda en bedömning.

Viktigare än formen är emellertid att innehållet i stödet motsvarar personens behov. Det kan gälla personaldimensionering, specialkunskaper hos personal m.m. Väl utbyggda och utförda insatser kan i vissa fall ges i en egen bostad och vara ett lika gott alternativ som att bo i särskild boendeform.

8.2.4 Inflyttningskommunens skyldigheter

Rätt till bistånd av inflyttningskommunen

Jag föreslår att den enskilde ges rätt till bistånd av *inflyttningskommunen*. Det innebär att den enskilde ansöker om bistånd hos inflyttningskommunen. Det är också denna kommun som har att pröva samt fatta beslut om den enskildes rätt till bistånd.

Som framställning av den enskilde anses också en framställning av god man för personen i fråga. Kommunerna bör också som framställning av den enskilde kunna godta att framställningen görs av anhörig eller annan närstående om det inte finns anledning att anta annat än att det är den enskildes vilja som uttrycks.

Ett samlat ansvar hos inflyttningskommunen

Mina skäl till varför jag föreslår ett samlat ansvar hos inflyttningskommunen är att det måste anses naturligt att den kommun som sedan har att svara för eventuella insatser också har ansvaret för bedömning och beslut. Detta är av grundläggande principiell betydelse. Ett samlat ansvar hos inflyttningskommunen renodlar även och tydliggör relationen mellan inflytt-

nings- och utflyttningskommunen. Jag har tidigare redovisat (s. 73) att tvister kring ersättningsfrågor ofta leder till tidskrävande diskussioner kommunerna emellan. Jag gör därför bedömningen att det är av stor betydelse att det klart uttalas vilken kommun som har ansvaret.

Ett klarläggande förhindrar även att förhandlingssituationer uppkommer mellan kommunerna. Ytterst kan sådana situationer leda till att enskilda känner sig utsatta för godtycke. Det stärker den enskildes rättsliga ställning när det blir tydligt till vilken kommun biståndsansökan skall lämnas.

Ett samlat ansvar hos inflyttningskommunen gör det också möjligt att på bästa sätt ta till vara de skilda lokala förutsättningar som finns.

Den föreslagna rättsliga regleringen innebär ett avsteg i förhållande till nuvarande bestämmelser om vistelsekommuns ansvar genom att den enskilde riktar sin ansökan till en kommun i vilken han/hon inte vistas.

Bistånd på samma villkor som övriga kommuninvånare

Rätt till bistånd av inflyttningskommunen enligt min föreslagna lagreglering innebär att den enskilde som omfattas av biståndet skall bedömas på samma villkor som kommuninvånarna i övrigt. Det är således den enskildes *behov* som skall vara avgörande vid prioriteringar av insatser inom äldreomsorgen.

Beslut om bistånd gäller enligt SoL omedelbart. Det finns inte anledning att ha någon annan regel om verkställighet i den reglering som jag föreslår. I likhet med vad som gäller för andra kommuninvånare skall således verkställighet av biståndsbeslut som gäller personer som inte vistas i kommunen ske omedelbart. Jag vill här uppmärksamma att användning av väntelistor för personer till särskilda boendeformer inte förändrar det faktum att ett fattat beslut om bistånd gäller omedelbart.

Det kan visserligen föreligga behov av viss förberedelsetid. Detta gäller för alla som har behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser såväl i form av särskilt boende som insatser av hemtjänsten. En förberedelsetid som syftar till att utveckla ett väl fungerande, individuellt anpassat och varaktigt stöd är till fördel för den enskilde. Det måste dock uppmärksammas att

även i detta avseende bör samma villkor gälla för personer som vill flytta till kommunen som för övriga invånare i kommunen.

Jag utgår ifrån att den enskilde och inflyttningskommunen kommer överens om tidpunkt när insatserna skall finnas tillgängliga. Om detta inte kan ske gäller dock att biståndet skall verkställas omedelbart. Detta är en konsekvens av att jag anser att de som ansöker om att få flytta till kommunen från annan kommun skall behandlas på samma villkor som övriga invånare i inflyttningskommunen.

Utformning av insatser tillsammans med den enskilde

Den föreslagna regleringen preciserar inte vilken insats som biståndet skall omfatta. Det är inflyttningskommunen tillsammans med den enskilde som har att utforma biståndet. Den enskilde och/eller företrädare för honom/henne måste ges inflytande och medbestämmande över insatsens utformning och innehåll. Biståndet kan avse såväl insatser i särskilt boende som ett utvecklat stöd i en ordinarie bostad. Innehåll och omfattning måste dock tillgodose den enskildes sammantagna behov av vård och omsorg och präglas av respekten för den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet.

Beslut om avslag på ansökan

Om den enskilde ansöker om bistånd i form av viss(a) insats(er) hos inflyttningskommunen och kommunen inte kan tillgodose behovet utan en viss väntetid har kommunen att utreda om annan insats kan beviljas den enskilde under väntetiden.

Detta är en följd av den likabehandlingsprincip som gäller för prövning enligt SoL. Att den insats som söks inte finns direkt tillgänglig är inte ett skäl att avslå ansökan utan att dessförinnan ha prövat om inte andra insatser kan beredas. De provisoriska insatserna det här handlar om är givetvis insatser som möjliggör en flyttning. Det handlar alltså inte om insatser av inflyttningskommunen till den enskilde medan han/hon bor kvar i utflyttningskommunen.

Om kommunen finner att den enskilde inte är berättigad till bistånd och således meddelar ett avslagsbeslut innebär nuvaran-

de regler om förvaltningsförfarandet att beslutet skall förses med en besvärshänvisning.

Övrigt av betydelse vid handläggning av bistånd

Jag berör även några övriga frågor som har betydelse vid handläggning av bistånd. De har samband med de brister i handläggningsrutiner som kommunernas enkätsvar tydliggör. Dessa brister får till följd att den enskildes rättssäkerhet åsidosätts. Jag vill därför klarlägga några grundläggande krav som gäller vid handläggning av biståndsansökningar.

Socialtjänstlagen uppställer inga formella krav när det gäller ansökningsförfarandet. Den enskilde kan göra sin framställning såväl muntligt som skriftligt. Jag vill i detta sammanhang uppmärksamma betydelsen av att socialtjänsten förvissar sig om när det enbart är en upplysning som önskas respektive när det är en framställning om bistånd.

Det är inte acceptabelt att vid förfrågningar lämna uppgifter som av den enskilde kan uppfattas som ett avvisande eller beslut om avslag. Information måste alltid lämnas om den enskildes rätt att göra en framställning.

Utredning skall utan dröjsmål inledas av vad som genom ansökan kommit till nämndens kännedom. Av detta följer att den enskilde skyndsamt skall erhålla beslut på sin ansökan. Om beslutet går den enskilde emot skall det meddelas skriftligt. Utredningen skall göras i samråd med den sökande och/eller företrädare för honom/henne. Syftet är att kartlägga vilka behov som finns.

Prövning av personkretstillhörighet och rätten till bistånd

Jag föreslår som tidigare angetts att inflyttningskommunen får en skyldighet att pröva framställning om bistånd endast om den enskilde varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser eller varaktigt är i behov av sådana insatser. Detta innebär att kommunen först har att ta ställning till om den enskilde har eller är i behov av omfattande insatser. Därefter prövas biståndsramen. Prövning av personkretstillhörighet sker vanligen samtidigt som bedömning av rätten till bistånd. I många situationer är det redan vid framställningen uppenbart att den enskilde tillhör den

personkrets som jag åsyftar med mitt förslag. Det gäller exempelvis om den enskilde redan bor i särskild boendeform och där har omfattande insatser.

Ett skäl till varför en prövning först skall ske av den enskildes personkretstillhörighet är att underlätta kommunernas handläggning och bedömning av biståndsansökningar. Jag har tidigare lämnat en närmare redogörelse för mitt förslag om vilken personkrets som skall omfattas av lagregleringen (s. 101 ff.).

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen om prövning av personkretstillhörighet är att kommunerna direkt skall kunna urskilja de sökande som inte tillhör personkretsen och som därmed inte omfattas av den föreslagna regleringen. Det kan gälla personer med enbart behov av serviceinsatser som t.ex. städning eller personer med praktiskt taget inget hjälpbehov utan en önskan om att få flytta exempelvis till ett servicehus med attraktivt läge. Dessa personer har, till skillnad från den personkrets som jag föreslår, möjlighet att på egen hand anskaffa en bostad i inflyttningskommunen och även ansöka om hemtjänst på motsvarande sätt som gäller för övriga kommuninvånare. Självfallet innebär detta att ett beslut att avslå en framställning om bistånd skall förenas med överklagningsrätt.

8.2.5 Vistelsekommunens skyldigheter

Jag föreslår att den kommun där den enskilde vistas skall ha skyldighet att bistå inflyttningskommunen med den utredning som kan behövas för en allsidig och uttömmande bedömning av biståndsansökan. Skälen till varför jag föreslår en sådan bestämmelse har samband med de av kommunerna redovisade svårigheterna vid handläggning och bedömning av biståndsbehov hos personer som ansöker om särskilt boende i annan kommun.

Jag har av resultatet av den enkät som riktades till kommunerna sommaren 1996 erfarit att det föreligger svårigheter för inflyttningskommunen att få hjälp med ett utförligt underlag för sitt ställningstagande om den enskilde skall beviljas bostad i särskild boendeform. Det har även påpekats att det föreligger problem med kommunernas olika bedömningsgrunder och kriterier för vilka som omfattas av bistånd i form av särskilt boende.

Den föreslagna lagregleringen innebär inte att inflyttningsskommunen alltid måste begära en aktiv utredningsinsats från den andra kommunen. I vissa fall kan de kontakter som inflyttningsskommunen har med den enskilde och närstående vara tillräckliga för att fatta beslut. Skyldigheten för den kommun som den enskilde vistas i att bistå inflyttningsskommunen med utredningsinsatser skall ses som ett stöd för inflyttningsskommunen i den utredning som behövs för bedömningen av biståndet.

Jag vill särskilt uppmärksamma att en väldokumenterad utredning och hela behovsbedömningen skall fokuseras på den enskildes behov av vård- och omsorg, funktionsförmåga, hälsa, nätverkssituation, intressen, m.m. Detta bör ingå i det underlag med vilket utflyttningsskommunen skall bistå inflyttningsskommunen.

8.3. Konsekvenser av mitt förslag

Den rättsliga reglering som jag föreslår syftar till att stärka äldre personers möjligheter att på eget initiativ kunna flytta oavsett omfattande behov av vård och omsorg. Jag har tidigare redovisat att 448 personer flyttade till särskilt boende i annan kommun under en period av elva månader. Antalet personer som önskar flytta kan om förslaget genomförs förväntas öka. Flyttningssmönstren inom den personkrets som omfattas av förslaget är dock stabila till omfattning och inriktning (kap. 5 och 6).

Förslaget innebär inte något nytt offentligt åtagande, inte heller ökade kostnader totalt sett för kommunerna eller någon förändring i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Ansvarsfördelningen mellan en utflyttnings- och en inflyttningsskommun förändras dock då en enskild ansöker om och beviljas bistånd för att kunna flytta. Detta leder i sin tur till ändringar i kostnadsfördelningen mellan de berörda kommunerna.

Jag vill här påpeka att det nya statsbidragssystem som infördes från den 1 januari 1996 på ett annat sätt än tidigare system beaktar kommunernas strukturella skillnader. Det gäller fram-

förallt med avseende på viktiga demografiska faktorer som t.ex. åldersstruktur och könsfördelning. Åldersstruktur är den enskilt mest betydelsefulla variabeln i systemet.

Det är svårt att bedöma vad det ökade stödet för att kunna flytta kan leda till beträffande omfördelningar av kostnader mellan alla kommunerna över tid. Till detta bidrar inte minst att kommuner som under en tid har en nettoinflyttning senare kan komma att få en nettoutflyttning.

De kommunalekonomiska effekterna kan enligt min mening preciseras först efter en uppföljning omfattande landets samtliga kommuner. Behov av kostnadsutjämningsystem kan därefter övervägas om det visar sig att somliga kommuner – som konsekvens av den rättsliga regleringen – har stor inflyttning av äldre jämfört med andra kommuner.

Det kan enligt min bedömning vara motiverat att Socialstyrelsen i samarbete med Svenska Kommunförbundet ges i uppdrag att följa utvecklingen. Vidare anser jag att uppgifter om äldres flyttningar bör ingå i den nationella uppföljningen av socialtjänststatistik (inkluderande statistik över vård och omsorg om äldre) som årligen sammanställs av Socialstyrelsen i samarbete med Statistiska centralbyrån.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen

3 §

I paragrafen har ett nytt stycke lagts till. I det nya stycket – paragrafens fjärde stycke – anges att det i 6 a § meddelas föreskrifter om ansvar för kommunen i visst fall för enskild som vistas utanför kommunen. Syftet med tillägget är att upplysa om 6 a § och också att klargöra att föreskrifterna i 6 a § innebär ett avsteg från reglerna om vistelsekommunens ansvar enligt 3 § första stycket.

6 a §

6 a § är en ny paragraf i socialtjänstlagen. I paragrafen meddelas föreskrifter i visst fall om rätt till bistånd för enskild som vistas utanför kommunen och som vill flytta till kommunen. Syftet med införandet av 6 a § är att ge den fria flyttningsrätt som tillkommer alla medborgare ett verkligt innehåll även för äldre människor som är beroende av i förväg beviljade kommunala stödsatser för att flyttningen skall kunna komma till stånd.

Rätten till bistånd enligt 6 a § omfattar en viss personkrets som beskrivs i paragrafens andra stycke. Som en grundläggande förutsättning för att tillhöra personkretsen gäller att den enskilde vill flytta till kommunen. Som anges i fjärde stycket prövas rätten till bistånd efter framställning av den enskilde. Härigenom ställs krav på att det skall finnas en tydlig viljeyttring om att den enskilde vill flytta.

Vidare gäller för tillhörighet till personkretsen att den enskilde fyllt 65 år. I den allmänna motiveringen (s. 101) beskrivs närmare motiven för denna begränsning av personkretsen. Det ställs också i andra stycket krav på att den enskilde varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser eller varaktigt är i behov av sådana insatser. Det innebär att den som varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser inte får utsättas för en prövning av inflyttningskommunen huruvida han är i behov av detta stöd. Behovet av omfattande vård- och omsorgsinsatser kan däremot bli föremål för prövning vid önskemål om flyttning till annan kommun när någon efter plötslig sjukdom eller skada får stora stödbehov. Detta beskrivs i den allmänna motiveringen (s. 101 ff.).

Syftet med att beskriva personkretsen för biståndsringen på det sätt som görs i 6 a § är att nå de äldre som för att flyttningen skall kunna komma till stånd är beroende av att inflyttningskommunen i förväg har beviljat det stöd som den enskilde behöver. Avsikten är inte att inflyttningskommunen skall vara skyldig att ge bistånd för själva flyttningen. Behöver den enskilde bistånd till detta bör det prövas av utflyttningskommunen. Vidare är det viktigt att i sammanhanget framhålla att utflyttningskommunen givetvis behåller sitt ansvar för den enskilde fram till den dag då han inte längre vistas i kommunen.

I den allmänna motiveringen (s. 101 ff.) lämnas en närmare beskrivning över vilka som avses ingå i personkretsen för rätten till bistånd.

I tredje stycket föreskrivs att rätten till bistånd prövas enligt föreskrifterna i 6 §. Det innebär att det här skall ske samma biståndsprövning som om den enskilde vistades i kommunen. Det skall alltså inte göras någon skillnad mellan dem som bor i kommunen och dem som vill flytta till kommunen. Detta har också tydliggjorts genom att det i paragrafen anges att rätten till bistånd prövas på samma villkor som för dem som vistas i inflyttningskommunen.

Enligt 6 § första stycket socialtjänstlagen gäller som förutsättning för rätten till bistånd att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Om den enskilde har ett omfattande stöd i utflyttningskommunen kan möjligtvis den synpunkten komma att framföras av inflyttningskommunen att behovet redan är tillgodosett. Biståndsrett skulle inte föreligga. En sådan tolkning

skulle emellertid stå helt i strid med det framlagda förslaget. Någon särskild lagregel för att förhindra en sådan tillämpning har ändå inte föreslagits. Det bör räcka att denna fråga uppmärksammas i förarbetena till ett kommande lagförslag till riksdagen.

I fjärde stycket föreskrivs att rätten till bistånd prövas efter framställning av den enskilde. Detta skiljer sig från vad som gäller för prövning enligt 6 §. Prövning enligt 6 § kan ske både efter framställning av den enskilde och på eget initiativ av kommunen. Avsikten med kravet om framställning är att det skall komma till ett tydligt uttryck att den enskilde vill flytta. Som angetts i allmänmotiveringen kan det inte alltid ställas krav på att framställningen skall göras av den enskilde själv eller god man för honom. Kommunen bör också som framställning av den enskilde kunna godta att framställningen görs av anhörig eller annan närstående om det inte finns anledning att anta annat än att den ger uttryck för vad den enskilde vill. Om oklarhet uppstår om detta och det krävs en närmare utredning om vad den enskilde vill är det naturligt att först uppmana de närstående att ordna med god man för den enskilde.

I femte stycket meddelas föreskrifter om ansvar för utflyttningskommunen visavi inflyttningskommunen. Det föreskrivs att på begäran av inflyttningskommunen är den kommun där den enskilde vistas skyldig att bistå inflyttningskommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av biståndsrammen. Avsikten med föreskriften är att sörja för att en tillfredsställande utredning kan komma till stånd om biståndsrammen.

73 §

Ett tillägg har gjorts i första stycket innebärande att beslut om bistånd enligt 6 a § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. i detta fall länsrätten. Det innebär att ett sådant beslut, liksom beslut enligt 6 §, kan överklagas i den förvaltningsbesvär gällande ordningen. Vid missnöje över länsrättens dom kan den enskilde överklaga till kammarrätten. Därefter kan överklagande ske till Regeringsrätten.

Enligt föreskrifterna i tredje stycket gäller beslut om bistånd enligt 6 § omedelbart. Ingen ändring föreslås av detta stycke.

Det får till följd att samma regel om att beslut gäller omedelbart kommer att gälla för beslut enligt 6 a §. De som önskar flytta till kommunen skall alltså inte i detta avseende behandlas annorlunda än dem som vistas i kommunen.

Kravet om att beslut gäller omedelbart kan naturligtvis medföra problem då resurser inte alltid finns tillgängliga när biståndsprövningen görs. Detta problem är dock inte mer uttalat i förhållande till sådana som vill flytta till kommunen än i förhållande till dem som vistas i kommunen.

Vidare är det naturligtvis viktigt att det i framställningen om bistånd anges från vilken tidpunkt stödet begärs. Finns inte detta angivet är det naturligt att kommunen försöker komplettera utredningen med uppgifter om detta. Här kan också finnas ett visst utrymme för parterna att diskutera sig fram till en lämplig tidpunkt för när stödet skall finnas tillgängligt. Det i lagen uppställda kravet på omedelbarhet utgör dock ett särskilt stöd för den enskilde i likhet med vad som gäller för alla invånare i inflyttningskommunen.

Kommittédirektiv

Utredningen om bemötande av äldre

Dir. 1995:159

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att kartlägga och analysera frågan om bemötandet av äldre. Utredaren skall

- kartlägga och analysera brister i bemötande av äldre inom omsorg och vård och i annan offentlig verksamhet,
- belysa vilka faktorer hos personalen som påverkar bemötandet av äldre och därvid beakta betydelsen av kön, ålder, utbildning, socioekonomisk och kulturell bakgrund,
- belysa på vilket sätt dessa faktorer hos äldre har betydelse för hur den äldre upplever bemötandet och samtidigt hur den äldre låter sig bemötas,
- kartlägga och analysera faktorer i organisation och struktur som bidrar till brister i kvalitet och bemötande,
- belysa internationella erfarenheter och kunskaper på området,
- beskriva pågående utvecklingsarbete i kommuner och lands-ting som rör kvalitetsutveckling och utveckling av innehållet i omsorg och vård och
- föreslå åtgärder som kan bidra till att avhjälpa brister och missförhållanden i bemötandet av äldre inom omsorg och vård och i annan offentlig verksamhet.

Bakgrund

Antalet ålderspensionärer i Sverige uppgår till drygt 1,5 miljoner och utgör ca 18 % av befolkningen. Ålderspensionärerna utgör i likhet med resten av befolkningen en heterogen grupp med avseende på t.ex. hälsa, resurser, socioekonomisk och kulturell bakgrund. Studier av inkomstutvecklingen visar att ålderspensionärernas ekonomiska situation förbättrats påtagligt under de senaste decennierna. Äldres hälsa förbättras och medellivslängden fortsätter att öka. Ända fram till 1980-talet var äldres bostadsstandard sämre än resten av befolkningens och många äldre tvingades flytta till servicehus och ålderdomshem beroende på brister i standard och tillgänglighet. Den generella välfärdspolitiken har i stor utsträckning kommit äldregruppen till del, minskat marginaliseringen och lett till ökad jämlikhet med resten av befolkningen.

En generell beskrivning av äldres levnadsförhållanden uppvisar således en övervägande ljus bild av delaktiga, aktiva och friska människor. Bakom genomsnittliga beskrivningar döljer sig emellertid ofta stora variationer. Det finns t.ex. betydande skillnader mellan olika individers ekonomiska standard. Betydande skillnader finns också i fråga om hälsa och sjuklighet såväl mellan olika åldersgrupper som mellan kvinnor och män och mellan olika socioekonomiska grupper. Inom äldregruppen döljer sig de vars ensamliv har blivit en plåga och de som upplever sig vara förbrukade eller inte längre vara behövda. Många äldre drabbas av olika former av demenssjukdomar men också av psykiska lidanden som inte uppmärksammas i samma utsträckning som hos yngre. En ökande grupp äldre med invandrarbakgrund kan uppleva främlingskap på grund av språkliga och kulturella barriärer.

För de allra flesta äldre innebär åldrandet gradvisa förluster eller försämringar av kroppsfunktioner. Majoriteten av äldre klarar sig dock högt upp i åren utan hjälp från samhället och 91 % av ålderspensionärerna bor i sitt eget hem. Det blir alltmer uttalat att det är de allra äldsta och mest vårdbehövande som får hemtjänst och som bor i särskilda boendeformer. Kvinnor har i större utsträckning än män hemtjänst, vilket förklaras av att kvinnor lever längre än män och alltså är betydligt fler. Kvinnor lever också ensamma i högre grad än män. Hemtjänstens

uppgifter under senare år har allt mer koncentrerats till den personliga omvårdnaden. Närmare en femtedel av vårdtagarna får kontinuerlig hjälp dygnet runt. Vårdarbetet har blivit tyngre i särskilda boendeformer och andelen äldre med demenssjukdomar ökar.

En stor del av tillgängliga vårdresurser inom hälso- och sjukvården används av de allra äldsta. Ålderspensionärerna utgör ca en femtedel av befolkningen och tar i anspråk ca två tredjedelar av samtliga vård dagar inom sjukvården. Det finns uppskattningar som tyder på att 25-30 % av de totala resurserna inom hälso- och sjukvården går till insatser under det sista levnadsåret.

Bestämmelser om kvalitet och bemötande i socialtjänstlagen och i hälso- och sjukvårdslagen (HSL)

Hälso- och sjukvårdslagens (1982:763) målbeskrivning i 2 § – en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen – kompletterades år 1985 med preciserade bestämmelser rörande kraven för god vård: Hälso- och sjukvården skall vara av god kvalitet och tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen, den skall vara lätt tillgänglig och bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet och den skall främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen. Kvalitetsaspekterna betonas såväl i den medicinska behandlingen som i den mänskliga omvårdnaden. I lagen föreskrivs vidare att vården och behandlingen så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten. Motsvarande bestämmelse finns i lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården (åliggandelagen) som dessutom fastställer att patienten skall visas omtanke och respekt. I anslutning till HSL har Socialstyrelsen utfärdat allmänna råd som rör omvårdnad och särskilda föreskrifter om kvalitetssäkring.

I socialtjänstlagen (1980:620) föreskrivs i 1 § att verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Vidare stadgas i 9 § att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom. Några uttalade bestämmelser som rör

verksamhetens kvalitet, hur insatserna skall utformas och hur människor skall bemötas finns inte i socialtjänstlagen. I Socialtjänstkommitténs slutbetänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) finns förslag om att införa en ny bestämmelse om kvalitet i socialtjänstlagen.

I regeringens proposition Äldreomsorgen inför 90-talet (prop. 1987/88:176) fastslås tre grundläggande principer för samhällets service och vård till äldre. Den första gäller människors rätt att själva bestämma och få behålla sin integritet och identitet. Den andra principen rör människors rätt att känna sig trygga och den tredje principen rör förutsättningar för ökad valfrihet.

Hur bemöts äldre?

Av en jämförande europeisk undersökning (Äldre och äldreomsorg i Norden och Europa, Ädelutvärderingen 94:2) framkommer att de allra flesta tillfrågade svenskarna anser att de som äldre bemöts som vanligt – alltså varken bättre eller sämre till följd av åldrandet. Enligt undersökningen ansåg 12 % att de möttes med mer respekt och 10 % med mindre respekt som äldre. Det var också påtagligt få svenskar som ansåg sig nedsättande bemötta av t.ex. försäkringskassan, lokala myndigheter, av läkare och sjukvården i övrigt, på posten, av massmedia, i kollektivtrafiken osv. Siffrorna är genomgående låga men ca 7 % av de äldre ansåg sig bemötta som andra klassens medborgare av sjukvårdspersonal, massmedia och politiker. En något lägre andel ansåg sig nedsättande bemötta av bl.a. försäkringskassan och lokala myndigheter.

När det gäller bemötandet av äldre inom omsorg och vård – inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården och i gränslandet mellan dessa verksamheter – har Socialstyrelsen i olika sammanhang redovisat brister i information, dokumentation, behovsbedömning och i övrigt i handläggning av ärenden – brister som direkt eller indirekt handlar om bemötandet av äldre. När det gäller särskilda boendeformer har Ädelutvärderingens återkommande rapporter redovisat brister i den medicinska omvårdnaden. Det finns också rapporter om att äldre har utsatts för övergrepp, vätskebrist, svält och inlåsning. I gränslandet mellan kommunernas och landstingens ansvarsområde beskrivs

då och då brister i den gemensamma vårdplaneringen, i informationsöverföring och kring omhändertagandet av äldre i livets slutskede. Sådana brister kan ha sin grund i otydlighet i lagstiftningen men kan kanske också tyda på okunskap eller ointresse för de allra äldstas rätt till självbestämmande och till behov av trygghet och säkerhet i omsorg och vård.

På det område som rör mer subtila, ofta osynliga och omedvetna kränkningar av självkänsla och värdighet saknas systematiserad dokumentation. Upplevelser av sådana händelser synes vara relativt vanligt förekommande såväl inom omsorgsområdet som i samhället i övrigt. Detta ger anledning till funderingar kring de mänskliga mekanismer som innebär att medmänsklighet och empati ibland tycks ha ersatts av ett opersonligt och rutinmässigt förhållningssätt.

I de fall det förekommer ett bemötande av äldre, som inte uppfyller grundläggande krav på respekt för självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet, kan detta sannolikt förklaras på många olika sätt. En otydlig politisk ledning eller arbetsledning, bristande kompetens hos personalen och pressade arbetsförhållanden kan bidra till brister i kvalitet och bemötande. Inom omsorg och vård förekommer sannolikt också vardagsetiska konflikter där de övergripande principerna om självbestämmande och integritet kan komma i konflikt med personalens ansvar för säkerhet och trygghet. Exempelvis kan det förekomma att rörelsefriheten för en person med åldersdemens begränsas av säkerhetsskäl.

På ett mer övergripande plan kan brister i bemötandet av äldre kanske också vara uttryck för en mer eller mindre tydlig marginalisering och diskriminering som till viss del kan ha sina rötter i tidigare rådande synsätt på äldre. Vid seklets början framställdes ofta åldringen som en undergiven och tacksam understödstagare. Pensionären förutsattes vara förnöjsam och tålmodig och förväntades inte ställa krav på inflytande eller förändringar. Trots att äldres materiella levnadsförhållanden kraftigt förbättrats under hela 1900-talet tycks ibland en patriarkalisk och diskriminerande syn på äldre leva kvar.

I flertalet kommuner och landsting pågår ett viktigt utvecklingsarbete som framför allt berör trygghet och säkerhet i omsorgen och vården men som också handlar om förbättring av service och bemötande i vidare mening. Regering och

riksdag har genom olika former av utvecklingsmedel stimulerat detta arbete. Under senare år har t.ex. ett särskilt statsbidrag på 50 miljoner kronor utgått med syfte att stimulera utveckling av kvalitet i den kommunala äldreården. För att påskynda utvecklingen på rehabiliteringsområdet kommer 300 miljoner kronor att lämnas till kommuner och landsting.

Sveriges deltagande i Europeiska äldreåret 1993 syftade till att på olika sätt uppmärksamma äldre personers situation i samhället och speciellt betona vikten av solidaritet, ökade kunskaper samt utbyte mellan olika generationer. Kommittén (S 1992:12) för Europeiska äldreåret 1993 initierade en mängd utåtriktade aktiviteter under det samlande temat Solidaritet mellan generationerna. I kommitténs slutbetänkande Gamla är unga som blivit äldre (SOU 1994:39) framhålls att gensvaret och intresset hos myndigheter, kommuner, landsting, föreningar och organisationer vida översteg kommitténs förväntningar. En mängd lokala projekt visade också att myter och attityder mellan generationerna är möjliga att påverka.

I syfte att kartlägga hur det svenska samhället förändrats påbörjades hösten 1995 arbetet med ett särskilt välfärdsprojekt inom Socialdepartementet. Den ansträngda ekonomiska situationen och i övrigt stora strukturella förändringar av samhället innebär nya utmaningar för välfärdspolitiken. På en rad områden behövs ökade kunskaper om de nya levnadsbetingelser dessa förändringar medför och hur de påverkar människors liv och vardag. Arbetet i välfärdsprojektet kommer att bedrivas öppet och utåtriktat och pågå under större delen av innevarande mandatperiod.

Uppdraget

Frågan om bemötandet av äldre kan kopplas till flera samhällsområden och handlar i grunden om mellanmänniskliga relationer men också om makt, kunskap och människosyn. Den berör också alla samhällsmedborgare, i många fall i rollen som anhörig eller närstående.

Under många år har äldreomsorgsarbetet varit inriktat på viktiga strukturfrågor, organisationsförändringar och framför allt på frågan om en ny och tydligare ansvarsfördelning mellan

huvudmännen. Formerna för omsorg och vård har engagerat politiker och tjänstemän och stått i förgrunden under lång tid. Mot denna bakgrund anser regeringen att det nu är dags att särskilt belysa innehållet i äldreomsorgsarbetet samt frågor som berör bemötandet och respekten för äldres självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet.

En särskild utredare tillkallas med uppgift att belysa frågan om hur äldre bemöts inom omsorg och vård och i annan offentlig verksamhet. Utredaren skall kartlägga och analysera brister i bemötandet av äldre. Underlag för kartläggningen kan bl.a. vara Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsynsarbete, Lex Maria-anmälningar och anmälningar till landstingens förtroendenämnder, relevant forsknings- och utvecklingsarbete, kunskapsunderlag från Ädel-utvärderingen, material från Utredningen (S 1994:08) om bemötandet av kvinnor och män inom hälso- och sjukvården samt beskrivningar från äldre, vårdpersonal, anhöriga och brukarorganisationer.

Utredaren skall belysa vilka faktorer hos personalen som påverkar bemötandet av äldre och därvid beakta betydelsen av kön, ålder, utbildning, socioekonomisk och kulturell bakgrund.

Utredaren skall också belysa på vilket sätt dessa faktorer hos äldre har betydelse för hur den äldre upplever bemötandet och samtidigt hur den äldre låter sig bemötas i olika situationer.

Äldre invandrare kommer att utgöra en växande grupp i det svenska samhället. Mötet mellan människor från olika kulturer ställer särskilda krav på kvalitet och kompetens i olika verksamheter. Utredaren skall därför belysa bemötandet av äldre invandrare.

Faktorer i organisation och struktur som kan tänkas bidra till brister i kvalitet och bemötande skall kartläggas och analyseras. Hinder eller svårigheter på detta område kan ge anledning att närmare studera relevant lagstiftning, kompetensbehov hos och utbildningssystem för berörd personal samt arbetsledarskapets betydelse. Utredaren skall också analysera i vad mån skillnader i utformningen av särskilda boendeformer har betydelse för bemötandet. I detta sammanhang skall också frågan om äldres möjlighet att flytta till en särskild boendeform i en annan kommun tas upp.

Inom de nämnda områdena skall utredaren också belysa internationella erfarenheter och kunskaper.

Utredaren skall vidare beskriva pågående arbete i kommuner och landsting i frågor som rör kvalitetsutveckling och utveckling av innehållet i omsorg och vård och i förekommande fall även i annan offentlig verksamhet. I denna kartläggning skall det ingå en översiktlig beskrivning av lokalt fastställda politiska mål och riktlinjer för kvalitet och bemötande och hur dessa följs upp. Utredaren skall också redovisa ett antal goda exempel på verksamheter i vilka det målmedvetet arbetats med kvalitetsutveckling och där frågan om bemötande av äldre är ett viktigt inslag.

Utredaren skall slutligen föreslå åtgärder som kan bidra till att avhjälpa brister och missförhållanden i bemötandet av äldre. Vid utformningen av åtgärdsförslagen skall utredaren beakta dir. 1994:23, som närmare redovisas nedan.

En viktig uppgift för utredaren är att lyfta fram frågor som rör bemötande, förhållningssätt och attityder till äldre och få till stånd en öppen debatt. Utredningen skall därför bedrivas på ett utåtriktat sätt där bl.a. konferenser, seminarier, litterära bidrag och mediebelysning kan komma i fråga för att engagera en stor krets av berörda. Utredaren skall också sträva efter att fånga upp och sprida erfarenheter av goda exempel på arbetssätt och kvalitetsutveckling som syftar till ett värdigt bemötande av äldre.

Samråd skall ske med utredningen (S 1994:08) om bemötandet av kvinnor och män inom hälso- och sjukvården.

För utredarens arbete gäller kommittédirektiven till alla kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23). Direktiven innebär bl.a. att varje kommitté skall visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall kunna finansieras inom ramen för totalt sett minskade eller oförändrade resurser. Vidare skall jämställdhetspolitiska konsekvenser redovisas (dir. 1994:124).

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 30 maj 1997.

(Socialdepartementet)

Utredningen om bemötande av äldre (S 1995:15)

Särskild utredare

Britta Rundström, kommunalråd, Helsingborg

Sakkunniga

Kerstin Ahlsén, förbundssekreterare, Svenska Kommunförbundet

Yvonne Ahlström, ombudsman, Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund, SKTF

Lars Andersson, docent, Stiftelsen Äldrecentrum, Stockholm

Stig Berg, professor, Hälsohögskolan, Jönköping

Evy Eriksson, ombudsman, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Kommunal

Yvonne Forsell, med. dr., Stiftelsen Äldrecentrum, Stockholm

Nils Gustavsson, v. ordf., Pensionärernas Riksorganisation, PRO

Kristina Jennbert, departementssekreterare, Socialdepartementet

Lennart Johansson, avdelningsdirektör, Socialstyrelsen

Margareta Liljeqvist, utredare, Landstingsförbundet

Elvy Olsson, förbundsledamot, Sveriges Pensionärsförbund, SPF

Alice Rinell Hermansson, rektor, Ersta Högskola, Stockholm

Sekretariat

Elisabet Spjuth fr.o.m. den 4 mars 1996

Ann-Charlotte Carlberg fr.o.m. den 1 augusti 1996

Därutöver har juristen Arne Edström biträtt utredaren i arbetet med delbetänkandet SOU 1996:161. Inför det fortsatta utredningsarbetet har en referensgrupp med företrädare för handikapporganisationerna bildats i oktober 1996.

Personer över 65 år: nettoflyttningar kommunvis år 1995

Län	Ålder och nettoin- resp. nettoutflyttning		
	65-79	80+	65+
Stockholms län			
<i>Kommuner</i>			
Upplands Väsby	30	5	35
Vallentuna	18	5	23
Österåker	26	8	34
Värmdö	64	13	77
Järfälla	12	3	15
Ekerö	12	-4	8
Huddinge	-42	14	-28
Botkyrka	22	7	29
Salem	19	6	25
Haninge	33	10	43
Tyresö	6	2	8
Upplands Bro	20	3	23
Täby	41	23	64
Danderyd	-2	11	9
Sollentuna	0	3	3
Stockholm	-377	-158	-535
Södertälje	-20	13	-7
Nacka	10	29	39
Sundbyberg	-8	-3	-11
Solna	10	-4	6
Lidingö	12	7	19
Vaxholm	-2	3	1
Norrtälje	82	16	98
Sigtuna	1	3	4
Nynäshamn	-10	1	-9

	65-79	80+	65+
Uppsala län			
<i>Kommuner</i>			
Håbo	8	6	14
Ålvkarleby	-7	-1	-8
Tierp	0	-3	-3
Uppsala	91	2	93
Enköping	9	5	14
Östhammar	-1	-1	-2

Södermanlands län*Kommuner*

Vingåker	-4	-2	-6
Gnesta	-2	0	-2
Nyköping	40	0	40
Oxelösund	-7	3	-4
Flen	3	2	5
Katrineholm	18	-7	11
Eskilstuna	-15	5	-10
Strängnäs	8	3	11
Trosa	2	1	3

65-79 80+ 65+

Östergötlands län*Kommuner*

Ödeshög	-3	-1	-4
Ydre	-1	-1	-2
Kinda	-4	-1	-5
Boxholm	2	1	3
Åtvidaberg	-8	-4	-12
Finspång	5	1	6
Valdemarsvik	4	-1	3
Linköping	33	13	46
Norrköping	52	4	56
Söderköping	7	1	8
Motala	11	9	20
Vadstena	14	1	15
Mjölby	-7	2	-5

Jönköpings län*Kommuner*

Aneby	-7	0	-7
Gnosjö	2	0	2
Gislaved	-8	9	1
Vaggeryd	0	3	3
Jönköping	19	5	24
Nässjö	-4	-2	-6
Värnamo	22	4	26
Sävsjö	4	-6	-2
Vetlanda	-9	-2	-11
Eksjö	17	4	21
Tranås	11	3	14

	65-79	80+	65+
Kronobergs län			
<i>Kommuner</i>			
Uppvidinge	3	-3	0
Lessebo	3	3	6
Tingsryd	19	-1	18
Alvesta	-5	-2	-7
Älmhult	2	-2	0
Markaryd	11	0	11
Växjö	10	7	17
Ljungby	-7	-1	-8
Kalmar län			
<i>Kommuner</i>			
Högsby	-9	-1	-10
Torsås	-1	3	2
Mörbylånga	10	1	11
Hultsfred	-4	-2	-6
Mönsterås	4	1	5
Emmaboda	1	1	2
Kalmar	18	8	26
Nybro	5	-1	4
Oskarshamn	2	3	5
Västervik	21	-3	18
Vimmerby	-6	4	-2
Borgholm	12	-1	11
Gotlands län			
<i>Kommuner</i>			
Gotland	35	0	35

	65-79	80+	65+
Blekinge län			
<i>Kommuner</i>			
Olofström	-7	-5	-12
Karlskrona	24	-4	20
Ronneby	12	-4	8
Karlshamn	12	4	16
Sölvesborg	7	3	10

Kristianstads län*Kommuner*

Östra Göinge	-14	4	-10
Örkelljunga	7	2	9
Tomelilla	18	5	23
Bromölla	1	5	6
Osby	-5	-2	-7
Perstorp	-11	3	-8
Klippan	2	4	6
Åstorp	-17	0	-17
Båstad	26	-2	24
Kristianstad	31	-7	24
Simrishamn	-24	-2	-26
Ängelholm	26	14	40
Hässleholm	-3	4	1

	65-79	80+	65+
Malmöhus län			
<i>Kommuner</i>			
Svalöv	6	2	8
Staffanstorps	3	7	10
Burlöv	-2	4	2
Vellinge	30	8	38
Bjuv	-20	-3	-23
Kävlinge	12	0	12
Lomma	-13	6	-7
Svedala	-14	4	-10
Skurup	-7	3	-4
Sjöbo	3	4	7
Hörby	6	4	10
Höör	8	-5	3
Malmö	29	-26	3
Lund	38	-7	31
Landskrona	17	1	18
Helsingborg	80	2	82
Höganäs	27	-1	26
Eslöv	14	3	17
Ystad	24	11	35
Trelleborg	29	-2	27

Hallands län*Kommuner*

Hylte	-20	4	-16
Halmstad	29	4	33
Laholm	8	-8	0
Falkenberg	23	1	24
Varberg	59	7	66
Kungsbacka	13	13	26

65-79 80+ 65+

Göteborgs och Bohus län*Kommuner*

Härryda	-9	1	-8
Partille	28	-5	23
Öckerö	1	1	2
Stenungsund	11	6	17
Tjörn	-10	6	-4
Orust	19	10	29
Sotenäs	14	9	23
Munkedal	-4	3	-1
Tanum	-7	-1	-8
Göteborg	-4	-95	-99
Mölndal	-12	-1	-13
Kungälv	22	12	34
Lysekil	40	5	45
Uddevalla	-1	-1	-2
Strömstad	11	-2	9

	65-79	80+	65+
Älvsborgs län			
<i>Kommuner</i>			
Dals-Ed	8	-2	6
Färgelanda	-5	0	-5
Ale	-4	9	5
Lerum	21	3	24
Vårgårda	14	1	15
Bollebygd	-13	2	-11
Tranemo	7	1	8
Bengtstors	2	2	4
Mellerud	4	-1	3
Lilla Edet	-3	3	0
Mark	8	4	12
Svenljunga	0	2	2
Herrljunga	-5	1	-4
Vänersborg	-6	0	-6
Trollhättan	-12	-9	-21
Alingsås	32	11	43
Borås	-23	-8	-31
Ulricehamn	6	5	11
Åmål	13	0	13

65-79 80+ 65+

Skaraborgs län

Kommuner

Grästorp	-1	3	2
Essunga	-2	-2	-4
Mullsjö	7	1	8
Habo	3	-1	2
Karlsborg	6	-2	4
Gullspång	-4	-2	-6
Vara	1	3	4
Götene	1	4	5
Tibro	1	0	1
Töreboda	-4	8	4
Mariestad	18	-1	17
Lidköping	9	-3	6
Skara	11	1	12
Skövde	8	3	11
Hjo	12	2	14
Tidaholm	10	3	13
Falköping	16	-6	10

	65-79	80+	65+
Värmlands län			
<i>Kommuner</i>			
Kil	4	0	4
Eda	-2	1	-1
Torsby	9	-6	3
Storfors	1	-1	0
Hammarö	2	-1	1
Munkfors	-2	3	1
Forshaga	5	0	5
Grums	-7	0	-7
Årjäng	-3	-1	-4
Sunne	13	3	16
Karlstad	18	-5	13
Kristinehamn	12	8	20
Filipstad	-4	1	-3
Hagfors	-8	1	-7
Arvika	9	6	15
Säffle	-4	-2	-6

Örebro län*Kommuner*

Lekeberg	5	0	5
Laxå	-4	3	-1
Hallsberg	-5	-3	-8
Degerfors	0	-2	-2
Hällefors	-7	-5	-12
Ljusnarsberg	1	-2	-1
Örebro	26	12	38
Kumla	9	-2	7
Askersund	-11	5	-6
Karlskoga	-15	-2	-17
Nora	-3	-1	-4
Lindesberg	0	-2	-2

65-79 80+ 65+

Västmanlands län

Kommuner

Skinnskatteberg	-9	-1	-10
Surahammar	5	-2	3
Heby	0	-1	-1
Kungsör	10	-2	8
Hallstahammar	-4	-1	-5
Norberg	-3	2	-1
Västerås	18	-2	16
Sala	-1	2	1
Fagersta	-3	-8	-11
Köping	3	1	4
Arboga	8	1	9

Kopparbergs län

Kommuner

Vansbro	3	-1	2
Malung	-8	0	-8
Gagnef	11	1	12
Leksand	19	-2	17
Rättvik	10	4	14
Orsa	8	1	9
Älvdalen	2	-1	1
Smedjebacken	-4	-3	-7
Mora	25	8	33
Falun	18	13	31
Borlänge	-1	2	1
Säter	-12	3	-9
Hedemora	-13	-3	-16
Avesta	-4	-4	-8
Ludvika	-8	-1	-9

	65-79	80+	65+
Gävleborgs län			
<i>Kommuner</i>			
Ockelbo	3	4	7
Hofors	16	-4	12
Ovanåker	7	-2	5
Nordanstig	4	-4	0
Ljusdal	15	3	18
Gävle	7	-6	1
Sandviken	-11	5	-6
Söderhamn	-11	-5	-16
Bollnäs	11	5	16
Hudiksvall	-2	10	8

Västernorrlands län*Kommuner*

Ånge	-1	6	5
Timrå	8	3	11
Härnösand	8	4	12
Sundsvall	-21	1	-20
Kramfors	-7	-9	-16
Sollefteå	-10	-4	-14
Örnsköldsvik	1	-2	-1

65-79 80+ 65+

Jämtlands län*Kommuner*

Ragunda	3	-1	2
Bräcke	-3	-5	-8
Krokom	-7	-2	-9
Strömsund	-8	-4	-12
Åre	0	0	0
Berg	10	2	12
Härjedalen	-5	0	-5
Östersund	27	2	29

Västerbottens län*Kommuner*

Nordmaling	7	1	8
Bjurholm	5	-1	4
Vindeln	5	0	5
Robertsfors	3	-1	2
Norsjö	-8	1	-7
Malå	7	2	9
Storuman	-10	-7	-17
Sorsele	1	-2	-1
Dorotea	2	5	7
Vännäs	3	-3	0
Vilhelmina	-3	-2	-5
Åsele	-7	0	-7
Umeå	12	7	19
Lycksele	-8	0	-8
Skelefteå	15	-2	13

	65-79	80+	65+
Norrbottens län			
<i>Kommuner</i>			
Arvidsjaur	-8	2	-6
Arjeplog	-3	-2	-5
Jokkmokk	-5	1	-4
Överkalix	5	-1	4
Kalix	-12	0	-12
Övertorneå	0	-4	-4
Pajala	4	0	4
Gällivare	-10	0	-10
Älvsbyn	3	4	7
Luleå	-3	0	-3
Piteå	25	0	25
Boden	0	3	3
Haparanda	15	-1	14
Kiruna	-6	2	-4

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättsregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. U.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansiering av det civila försvaret. Fö.

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personal. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-
verkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,
överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida
ersättningsformer – En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärnin. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av
vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
 112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
 113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
 114. En körkortsreform. K.
 115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
 116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
 117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
 118. Station Stockholm Nord. K.
 119. Lättnad i dubbelbeskatningen av mindre företags inkomster. Fi.
 120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
 121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
 122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
 123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
 124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
 125. Droger i trafiken. Ju.
 126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
 127. Folkbildningens institutioner. U.
 128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
 129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
 130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
 134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
 135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
 136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
 137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
 138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
 139. Skatt på avfall. Fi.
 140. KO:s biträde åt enskilda. In.
 141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
 142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
 143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
 144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
 145. Arbetstid längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
 146. Att återerövra vardagen. S.
 147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
 148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
 149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
 150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
 151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
 152. Gruvorna och framtiden. N.
 153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
 154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
 155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
 156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
 157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
 158. Sverige och EMU. Fi.
 159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
 160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
 161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]

Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]

EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]

Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspiktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Statens maritima verksamhet. [41]

Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]

Strukturförändring och besparing.

En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]

Effektivare försvarsfastigheter!

Utvärdering av en reform. [97]

Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]

Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]

laktagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]

De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]

Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]

Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]

Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]

Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.
Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teledresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktlagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU. [158]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelse för individ och lokalsamhälle. [47]
Vården i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbets-
tid
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]

Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. [74]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

- IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga
förvaltningen. [112]
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]
Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]
Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. [155]
-

Systematic collection

1. Introduction

2. The systematic collection

3. The systematic collection

4. The systematic collection

5. The systematic collection

6. The systematic collection

7. The systematic collection

8. The systematic collection

9. The systematic collection

10. The systematic collection

11. The systematic collection

12. The systematic collection