

Social tillsyn

Länsstyrelsernas iakttagelser
under 2006 och 2007

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är *en Tillsynsåterföring*. Det innebär att den innehåller en sammanställning av iakttagelser och resultat från regional eller riksomfattande verksamhetstillsyn inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, hälso- skyddet och smittskyddet. Till tillsynsåterföring räknas också sammanställningar av Lex Maria- och andra anmälningsärenden. Medverkande myndigheter svarar för innehåll och slutsatser.

ISBN 978-91-85999-47-7

Artikelnr 2008-09-19

Publicerat: www.socialstyrelsen.se, juni 2008

Förord

I Socialstyrelsens regleringsbrev för 2007 har Socialstyrelsen fått i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna vartannat år redovisa en sammanställning av de viktigaste iakttagelserna som gjorts inom ramen för länsstyrelsernas sociala tillsyn. Denna rapport redovisar de viktigaste iakttagelserna som länsstyrelserna har gjort under 2006 och 2007.

Rapporten har tagits fram av en projektgrupp bestående av *Per Svante Landelius*, projektledare, och *Ulla Essén*, Socialstyrelsens sociala tillsynsenhet, *Karin Jaensson*, Länsstyrelsen i Stockholms län, *Mona Eriksson*, Länsstyrelsen i Skåne län och *Gunnel Nordengren*, Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Marie Linder och *Lennart Ringström*, Socialstyrelsens statistikenhet har medverkat som experter vid systematisering och registrering av tillsynsbeslut och vid framtagning av enkäter. *Dick Lindberg* vid Socialstyrelsens sociala tillsynsenhet har medverkat i arbetet med att hämta och sammanställa uppgifter från länsstyrelsernas gemensamma tillsynsdatabas (Natilos).

Professor *Karin Tengvald* vid Socialstyrelsen har under arbetets gång biträtt projektgruppen med råd och synpunkter.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma samverkansgrupp för den sociala tillsynen har lett arbetet. Kontaktpersoner har varit socialdirektör *Bo Silén* och enhetschef *Ann Holmberg*.

Åsa Börjesson
Avdelningschef

Inger Eriksson
Länsråd

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning och kommentarer	6
Några väsentliga iakttagelser inom respektive verksamhetsområde	6
Kommunerna vidtar åtgärder för att minska väntetiderna för dem som väntar på att få sina insatser verkställda	7
Det tummas på den individuella bedömningen	8
Uppdragets syfte och genomförande	9
Uppdragets syfte	9
Uppdragets genomförande	9
Länsstyrelsernas tillsynsuppdrag	11
Tillsynens primära syfte	11
Länsstyrelserna gör sina iakttagelser i olika sammanhang	12
Uppdrag och metoder i tillsynsarbetet	13
Tillsynens omfattning och inriktning	14
<i>Genomförd tillsyn</i>	<i>14</i>
Under 2006 och 2007 har barn- och familjeområdet prioriterats	14
Brister uppmärksammas i mindre än hälften av alla tillsynsärenden	16
Könsskillnader	17
<i>Uppföljning av beslut och domar</i>	<i>19</i>
Årliga kartläggningar inom äldre- och funktionshindersområdet	19
Rapportering av beslut som inte verkställs – en gång per kvartal	19
Ansökningar om särskild avgift	20
Vad har uppföljningarna av ej verkställda beslut och domar lett till?	21
<i>Tillståndspliktiga verksamheter</i>	<i>22</i>
Mer än hälften av den tillståndspliktiga verksamheten riktar sig till personer med funktionsnedsättning	22
Tillsynen av enskild verksamhet har koncentrerats till verksamheter för barn och unga	23
Iakttagelser	24
Vinjetter som metod för att fånga upp länsstyrelsernas viktigaste iakttagelser	24
<i>Ekonomiskt bistånd</i>	<i>25</i>
Antalet tillsynsärenden är få	25
Kommunala riktlinjer kan försvåra möjligheterna att anpassa insatserna till de individuella behoven	26
Ibland är en eller flera kommuner oense om vilken kommun som ska bedöma behovet av ekonomiskt bistånd	27
Dåligt bemötande är orsak till många klagomål	28
Personer som Försäkringskassan bedömt som arbetsföra kan komma i kläm	29
<i>Missbruks- och beroendevården</i>	<i>30</i>
Antalet tillsynsärenden har minskat	30

Kommunens egen öppenvård erbjuds före andra insatser.....	31
Det är vanligt att missbrukarvård ges utan biståndsbedömning.....	32
Ibland kan en eller flera kommuner vara oense om vilken kommun som ska pröva ansökan om vård och behandling.....	33
Systematiska bedömningsinstrument har bidragit till att öka kompetensen hos handläggarna.....	33
Många kommuner borde göra mer för att söka upp personer som behöver vård.....	34
Det kan göras mer när det gäller att motivera personer med missbruksproblem.....	35
Det finns brister i samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.....	35
<i>Barn och unga</i>	37
Tillsynen inom barn- och familjeområdet har prioriterats.....	37
Barnuppdraget.....	38
HVB-uppdraget.....	39
<i>Familjerätt</i>	40
Antalet tillsynsärenden har successivt minskat.....	40
<i>Äldreomsorg</i>	42
Tillsynen ägnar mycket tid åt beslut som inte verkställs.....	42
Ansökan och beslut anpassas till kommunala riktlinjer.....	43
Hemtjänst eller servicetjänst – det är frågan.....	43
Det planeras för utbyggnad av särskilda boendeformer.....	45
Korttidsboende i väntan på särskilt boende.....	45
Förbättringar kan ses i verksamheternas dokumentation.....	46
Lex Sarah handlar ofta om brister i tillsynen av de äldre.....	48
Kompetensen har höjts men många brister kvarstår.....	49
<i>Funktionshindersomsorg</i>	51
Tillsynens omfattning.....	51
Kommunernas riktlinjer enligt LSS är nu mera lika över landet.....	53
Många LSS-handläggare har en pressad situation.....	54
Det faktiska utbudet styr vilka insatser som beviljas.....	55
God kvalitet förutsätter ledning och styrning.....	56
Planer för brukarnas skull?.....	57
Anmälningar om missförhållanden kan användas mer i det sociala förbättringsarbetet.....	58
Otillåtna tvångsåtgärder förekommer i LSS-verksamheter.....	59
Fortsatt ökning av enskild verksamhet inom LSS-området.....	60
Brister i kommunernas tillsynsansvar.....	61
<i>Jämställdhetsperspektivet</i>	62
Frågan är ny i många kommuner.....	62
Särskilda satsningar har gjorts inom äldreomsorgen.....	62
Flickors och pojkars skilda behov behöver uppmärksammas mer.....	63
En stor del av missbrukarvården är anpassad utifrån männens behov.....	63
Jämställdhet är en bortglömd fråga inom funktionshindersområdet.....	64
<i>Barnperspektivet</i>	65
Trots förbättringar finns det brister.....	65
Fler har lärt sig konsten att samtala med barn.....	65
Barn till missbrukande föräldrar kan komma i kläm.....	66
Barnperspektivet beaktas allt oftare inom ekonomiskt bistånd.....	66
Barn med funktionsnedsättning är också barn.....	67
Bilagor	68
<i>Tabellbilaga</i>	68
<i>Länsstyrelsernas tillsynsrapporter</i>	70

Sammanfattning och kommentarer

I denna årsrapport redovisas, i enlighet med regeringens uppdrag, de viktigaste iakttagelserna som länsstyrelserna gjort i sin tillsyn under 2006 och 2007. Länsstyrelsernas iakttagelser görs både i samband med granskande och med rådgivande och främjande aktiviteter. Iakttagelserna görs vid inspektioner av verksamheter, granskningar av socialtjänstens myndighetsutövning, övergripande planering mm. I tillsynen möter länsstyrelserna chefer, personal, handläggare och brukare/klienter både i den kommunala socialtjänsten och i enskilda verksamheter. Möten och andra kontakter sker även med andra organisationer och myndigheter. Under 2006 och 2007 har länsstyrelserna avslutat cirka 4 600 verksamhetstillsynsärenden och cirka 4 400 individtillsynsärenden. De har också tagit emot över 10 000 rapporter om ej verkställda domar och beslut, varav nästan 7 000 ärenden har avslutats under perioden. I merparten av den tillsyn som genomförts har länsstyrelserna inte funnit anledning till kritik. I mer än hälften av alla verksamhetstillsyner och i cirka 70 procent av individtillsynerna har länsstyrelserna inte funnit anledning att meddela kritik eller påpeka brister. Under 2006 och 2007 har tillsynen av barn och ungdomsvården prioriterats. Länsstyrelsernas iakttagelser från denna tillsyn är redovisad i länsstyrelsernas rapport Socialtjänsten och barnen och i Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma rapport Hem för vård eller boende för barn och unga.

De iakttagelser som lyfts fram ger inte en representativ bild av läget i den svenska socialtjänsten. Det är inte heller tillsynens primära uppgift. Men de iakttagelser som länsstyrelserna gjort under 2006 och 2007 kan ge en bild över vissa problem- och bristområden som kan behöva åtgärdas. Iakttagelserna kan även ge signaler om trender och tendenser.

Några väsentliga iakttagelser inom respektive verksamhetsområde

Dåligt bemötande är orsak till många klagomål från dem som söker **ekonomiskt bistånd**. Vanliga orsaker till klagomål gäller bland annat brist på respekt, svårigheter att få sin ansökan prövad och långa handläggningstider. Det finns också många exempel på fall där en eller flera kommuner är oense om vilken kommun som ska pröva ansökan om ekonomiskt bistånd. Det gäller framför allt bostadslösa personer som flyttar mellan kommunerna och våldsutsatta kvinnor och deras barn som tvingas flytta från sin hemkommun till ett skyddat boende i en annan kommun. Hälften av länsstyrelserna anser att kommunerna har blivit bättre på att beakta barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Det gäller bl.a. barnfamiljer som beviljas ekonomiskt bistånd under lång tid och barnfamiljer som riskerar att bli vräkta från sina bostäder.

Handläggningsproblemen inom **missbrukarvården** bottnar ofta i att kommunerna är passiva i den meningen att de kan göra mer än de har gjort

för att motivera och söka upp människor som har behov av vård. De handläggningsproblem som länsstyrelserna pekar på rör svårigheten att nå unga vuxna med missbruksproblem, att inte utredning inleds trots att missbruket är känt, brist på uppsökande arbete och att kommunen inte tillräckligt motiverar personer till vård och behandling.

Genom kompetensstegen har den formella utbildningsnivån bland *äldreomsorgens* personal höjts i hela landet. Men på många håll finns problem som gör att personalen inte kan tillämpa sina nyvunna kunskaper. Det handlar om att tiden inte räcker till för att möta de äldres behov och att insatserna inte blir utförda som planerat. De äldre ges inte tillräckligt utrymme att vara delaktiga i planeringen av de insatser de har blivit beviljade.

Problemen med de långa väntetiderna till särskilt boende har lett till att många vistas på korttidshemmen i väntan på flytten. Den ovissa väntetiden kan vara påfrestande liksom att tvingas bo under förhållanden som inte lämpar sig för permanent boende. När platserna utnyttjas på detta sätt minskar möjligheten att få plats för dem som behöver t.ex. växelvård eller rehabilitering efter sjukhusvård.

Under 2006 och 2007 har länsstyrelserna gjort en nationell kartläggning på jämställdhetens område och genomfört ett stort antal tillsyner i olika verksamheter inom äldreomsorgen. Resultatet visar, på samma sätt som inom andra verksamhetsområden, att jämställdhetsfrågorna är nya. Få kommuner har arbetat strategiskt med jämställdhetsintegrering ur ett brukarperspektiv.

Inom *funktionshindersområdet* har personalen inte alltid de förutsättningar som behövs för att genomföra sitt arbete på ett sätt som motsvarar brukarnas behov. En återkommande iakttagelse är att chefer är för lite närvarande i verksamheterna och därför inte kan ge personalen det dagliga stöd som de frågar efter och har behov av. Det saknas både ledning och styrning på många håll. Detta gäller även för LSS-handläggare. Här är problemen dessutom att handläggarna ofta har en mycket hög arbetsbelastning och därför inte hinner planera för och följa upp de insatser som brukarna får. De saknar dessutom systematiska metoder i sitt utredningsarbete.

Kommunerna vidtar åtgärder för att minska väntetiderna för dem som väntar på att få sina insatser verkställda

Uppföljningen av ej verkställda beslut, som görs inom alla verksamhetsområden utom området Funktionshinder LSS, har bidragit till att synliggöra bristerna med långa verkställighetstider, inte minst för kommunens politiker. Länsstyrelserna kan också se att vissa kommuner vidtagit konkreta åtgärder för att förbättra situationen. Tydligast märks detta inom äldreområdet där flera länsstyrelser menar att synliggörandet av de ej verkställda besluten har bidragit till en ökad medvetenhet om behovet av att planera för en utbyggnad av särskilda boendeformer. Planeringen har också kommit igång, liksom utbyggnaden av särskilda boendeformer. Några länsstyrelser har även iakttagit att kommunerna försöker förbättra förutsättningarna för att kunna rekrytera kontaktpersoner och kontaktfamiljer till barn och ungdomar samt till personer med funktionsnedsättning.

Det tummas på den individuella bedömningen

Socialtjänstens insatser ska anpassas till den enskildes behov. Vid socialtjänstens handläggning och utredning av biståndsansökningar och anmälningar ska den enskildes förutsättningar, levnadsomständigheter och egna önskemål vägas in i bedömningen av vilka insatser som erbjuds. Det finns flera tecken som tyder på att den enskildes specifika behov inte alltid utreds eller att önskemålen eller ansökan förhandlas bort. Detta är bland annat en följd av en strikt tillämpning av kommunernas egna riktlinjer. Det finns en risk för att kommunens utbud av insatser styr vilket bistånd som beviljas. Bedömningen av vad som är bäst för den enskilde kan i sådana lägen komma i skymundan. En annan fortsatt trend är att alltför många insatser ges utan en individuell behovsbedömning och särskilt biståndsbeslut. I stället hänvisas klienter och brukare till kommunens öppna verksamheter. Socialtjänsten tillhandahåller på så vis en service som den enskilde kan utnyttja efter egen önskan.

I rapporten finns exempel på iakttagelser som visar att kommunerna i allt mindre utsträckning gör individuella bedömningar av människors totala livssituation och medföljande behov av ekonomiskt bistånd. Tendensen är att socialtjänsten ställer samma rutinmässiga krav på alla hjälpsökande oavsett faktisk förmåga att klara av att arbeta, studera eller på annat sätt bli självförsörjande. Inom missbrukarvården blir det allt vanligare att det sociala arbetet bedrivs utan myndighetsbeslut. Hälften av länsstyrelserna har iakttagit att det inom missbrukarvården är vanligast att kommunens egna öppenvårdsinsatser ska erbjudas före andra insatser som t.ex. vård på behandlingshem. Detta gäller oavsett vilka insatser öppenvården kan erbjuda och individens önskemål. Inom äldreomsorgen är det vanligt att handläggarna talar om för den sökande vad riktlinjerna anger och att den sökande anpassar sin ansökan efter detta eller att de individuella önskemålen ”förhandlas bort”. Cirka hälften av länsstyrelserna har observerat att kommuner har börjat tillämpa förenklade former av biståndshandläggning för hemtjänstinsatser. Ytterligare en iakttagelse är att det finns kommuner som överskrider gränserna för vad som kan tillhandahållas som service enligt den nya lagen om servicetjänster. Inom funktionshindersområdet förekommer utbudsstyrning i viss utsträckning. Som exempel kan nämnas att personer som har rätt till LSS-insatser i stället beviljas insatsen enligt SoL därför att det inte finns tillgång till verksamheter enligt LSS anpassade för målgruppen.

Några frågor man kan ställa sig är hur långt socialtjänsten kan gå i att hänvisa till insatser utan att göra en individuell bedömning och fatta beslut om bistånd. Vilka konsekvenser får i så fall en sådan utveckling för dem som är i behov av socialtjänstens stöd? Finns det tillräckliga kunskaper om resultaten av de insatser som ges utan individuell behovsbedömning? Bidrar tillämpningen av kommunala riktlinjer till att socialtjänstens utredningsarbete rutiniseras? Hur stor är risken för att klienters och brukares behov åsidosätts när socialtjänsten styr insatserna till ett begränsat lokalt utbud?

Uppdragets syfte och genomförande

I Socialstyrelsens regleringsbrev för 2007 har Socialstyrelsen fått i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna vartannat år redovisa en sammanställning av de viktigaste iakttagelserna som gjorts inom ramen för länsstyrelsernas sociala tillsyn. Länsstyrelserna ska lämna underlag för redovisningen till Socialstyrelsen. För 2006 och 2007 skall en rapport lämnas till socialdepartementet senast den 30 juni 2008.

Uppdragets syfte

Syftet med årsrapporten är att ge en nationell bild av vad länsstyrelserna har sett i sin tillsyn av socialtjänsten under 2006 och 2007.

Redovisningen bygger på de tjugo länsstyrelsernas iakttagelser. Då varje länsstyrelse själv bedömer vad den ska utöva tillsyn över och hur tillsynen ska gå till kan inte denna redovisning göra anspråk på att visa en representativ bild av tillståndet i socialtjänsten. I redovisningen ingår inte att sammanställa länsstyrelsernas iakttagelser i arbetet med tillståndsprövning, förmedling av statsbidrag, och tillsyn enligt alkohol- och tobakslagen.

Uppdragets genomförande

Underlaget till rapporten bygger på länsstyrelsernas svar på ett antal enkätfrågor, genomgång av ärenden där länsstyrelserna meddelat allvarlig kritik, länsstyrelserapporter och uppgifter från Natilos, som är ett nationellt informationssystem för länsstyrelserna och Socialstyrelsen.

Arbetet med rapporten har skett i nära samarbete med länsstyrelserna. Tre seminarier har hållits med socialkonsulenter från olika länsstyrelser, jämnt spridda över landet. Ett seminarium ägnades åt äldreomsorg, ett andra åt omsorg om personer med funktionsnedsättning, ett tredje åt ekonomiskt bistånd och missbruksvården. Projektgruppen har dessutom haft ett seminarium med projektgruppen för länsstyrelsernas barnuppdrag. Inom varje verksamhetsområde har barnperspektivet och jämställdhetsperspektivet beaktats.

Till varje seminarium har projektgruppen sammanställt en PM, med uppgifter från Natilos, sammanställning av tillsynsärenden där länsstyrelsen meddelat allvarlig kritik samt länsstyrelserapporter. Varje PM mynnade ut i ett antal frågeställningar. Syftet med seminarierna var att identifiera problem och utvecklingsområden inom varje verksamhetsområde samt att enas om frågeställningar i enkäter till samtliga länsstyrelser.

Alla länsstyrelser har svarat på fem enkäter om funktionshindersomsorg, äldreomsorg, ekonomiskt bistånd, missbruk respektive barn- och familjerätt. Enkätfrågorna formulerades som vinjetter utifrån de diskussioner som fördes under seminarierna, med undantag för barnområdet där i stället direkta frågor ställdes. I enkäterna fick länsstyrelserna svara på om de helt eller

delvis eller inte alls kände igen de bilder som presenterades. Länsstyrelserna uppmanades också att lämna underlag som skulle kunna fördjupa de beskrivningar som gavs i vinjetterna.

Länsstyrelsernas tillsynsuppdrag

Länsstyrelserna har ansvar för att utöva tillsyn över socialtjänsten i sina respektive län. Hur detta ska gå till regleras framför allt i 13 kap 2 § SoL¹ och 26² § LSS. Tillsynen handlar bland annat om att bevaka den enskildes rätts-säkerhet och lagligheten i kommunernas verksamheter och i de verksamheter som drivs i enskild regi. Länsstyrelserna har ansvar för att ge kommunerna och enskilda verksamheter råd i deras verksamhet och att ge allmänheten information och råd i frågor som rör socialtjänsten. En annan uppgift för tillsynen är att främja samverkan mellan kommunerna och andra samhällsorgan. Länsstyrelserna ska dessutom verka för att kommunerna planerar för att tillgodose framtida behov av stöd och service enligt LSS och för särskilt boende och hemtjänst enligt SoL. I tillsynsansvaret ingår även att kontrollera efterlevnaden av LVU³ och LVM⁴.

Tillsynens primära syfte

Länsstyrelsernas tillsynsuppdrag handlar i första hand om att granska och förvissa sig om att kommuner och enskilda verksamheter följer de krav och mål som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter för socialtjänsten. Vilka områden eller verksamheter som länsstyrelserna ska utöva tillsyn över styrs ofta utifrån en bedömning av förekomsten av brister. Detta innebär i sin tur att de iakttagelser som länsstyrelserna lyfter fram i sina beslut och rapporter handlar om problem och svårigheter i socialtjänsten och vilka konsekvenser dessa får för dem som är beroende av socialtjänstens stöd. De delar av socialtjänsten som fungerar i enlighet med de mål och bestämmelser som finns för verksamheten får av naturliga skäl inte alls samma utrymme i länsstyrelsernas beskrivningar. De iakttagelser som länsstyrelserna beskriver ger således inte någon heltäckande bild av läget i socialtjänsten. Däremot kan iakttagelserna tjäna som indikationer på problem- och bristområden som behöver åtgärdas, kanske både regionalt och nationellt. Iakttagelserna kan även ge en bild av trender och tendenser liksom en föraning om en framtida utveckling.

Vanligen utförs inte tillsynen på det systematiska sätt som krävs för att länsstyrelserna tillsammans och med säkerhet ska kunna uttala sig om läget i landet. Det är inte heller tillsynens primära uppgift. Vissa uppdrag har dock genomförts nationellt, t.ex. det så kallade barnuppdraget. Där kan länsstyrelserna självklart med större säkerhet uttala sig på en mer generell nivå.

¹ Socialtjänstlagen

² Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

³ Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

⁴ Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

Länsstyrelserna gör sina iakttagelser i olika sammanhang

De iakttagelser som länsstyrelserna gör sker i samband med tillsyn av socialtjänstens verksamheter. Det innebär att länsstyrelserna gör iakttagelser på plats, t.ex. vid inspektion av verksamheter för boende, sysselsättning eller öppenvårdsinsatser, vid granskning av enskilda personers akter, vid återföring av tillsynsresultat till socialnämnden osv. Iakttagelser görs även i samband med tillståndsprovning och tillsyn av verksamheter i enskild regi.

Länsstyrelsernas tillsyn brukar delas in i två kategorier; individtillsyn och verksamhetstillsyn. I individtillsynen granskas myndighetsutövningen eller en insats som rör en enskild person. Denna tillsyn sker ofta efter klagomål från den enskilde eller från anhöriga, vänner eller annan företrädare. I verksamhetstillsynen granskas hela eller delar av socialtjänsten och kan göras i alla typer av verksamheter, oavsett huvudman. Ofta är det länsstyrelserna själva som tar initiativet till denna typ av tillsyn.

Det är länsstyrelsernas socialkonsulenter som genomför tillsynen. I sin tillsyn möter de socialtjänstens chefer, personal och handläggare och vid vissa tillfällen även politiker. De möter brukare/deltagare i de olika verksamheterna och anhöriga eller andra företrädare. Socialkonsulenterna observerar fysiska förhållanden, t.ex. utformningen av särskilda boenden för äldre eller hem för vård eller boenden för barn och unga eller för vuxna missbrukare. De tar del av socialtjänstens olika dokument, både sådana som rör enskilda personer, t.ex. enskilda personers akter, och sådana som rör kommunernas olika verksamheter, t.ex. kommunala riktlinjer, verksamhetsplaner och andra måldokument.

Länsstyrelserna gör även kartläggningar för att få en översiktlig bild av läget i länet. Det kan vara kartläggningar av antal beslut och domar som kommunerna inte har verkställt, vilka anmälningar om missförhållanden som har gjorts under en viss period, vilka öppenvårdsinsatser som finns för barn och unga i kommunerna, hur många omedelbara omhändertaganden som har gjorts av personer med missbruksproblem etc.

De dagliga kontakterna med allmänheten sker oftast i samband med rådgivning per telefon. De som ringer till länsstyrelserna är dels personer som själva får hjälp av socialtjänsten och deras anhöriga, dels andra som av någon anledning vill veta något om socialtjänstens ansvar eller om länsstyrelsens tillsyn. Telefonsamtalen handlar ofta om missnöje eller klagomål på socialtjänsten, men det är också vanligt med frågor om kommunens ansvar eller enskildas rättigheter. Vanligt är också att representanter för olika myndigheter, organisationer och från massmedier hör av sig för att få information och upplysningar av olika slag.

Länsstyrelserna har också regelbundna kontakter per telefon med socialtjänstens personal och chefer. Det kan t.ex. vara handläggare som vill diskutera hur olika bestämmelser i lagstiftningen ska tolkas. Det kan vara enhetschefer som vill diskutera frågor som har med deras ansvar och verksamhetens utveckling att göra. Det kan vara privata utförare som vill göra förändringar i sin verksamhet och som kräver ny tillståndsprovning. Kontakterna med socialtjänsten sker även på konferenser och seminarier som länsstyrelserna anordnar.

Sammanfattningsvis kan sägas att länsstyrelserna gör sina iakttagelser både i samband med granskande och med rådgivande och främjande aktivi-

teter. Iakttagelserna görs vid inspektioner och i olika möten med chefer, personal, handläggare m fl. inom socialtjänsten och i enskilda verksamheter, med brukare och anhöriga samt med andra organisationer och myndigheter. Kontaktytorna är mångfacetterade och närmast oräkneliga.

Uppdrag och metoder i tillsynsarbetet

Vad länsstyrelserna ska ägna sig åt i sin tillsyn styrs från olika håll. En viktig styrning utgörs av de uppdrag som länsstyrelserna får i samband med de årliga regleringsbrev. Dessa uppdrag, som kan vara omfattande, genomförs allt oftare i samverkan mellan länsstyrelserna, ibland även i samarbete med Socialstyrelsen. Exempel på ett sådant uppdrag för 2006–2007 är det så kallade barnuppdraget. Vissa konkreta uppdrag är reglerade i lagstiftningen, t.ex. att länsstyrelserna ska följa upp alla gynnande beslut som kommunerna inte har verkställt inom tre månader. Iakttagelser som har gjorts i det egna länets kommuner kan leda till att länsstyrelserna initierar egna tillsynsuppdrag. Sådan tillsyn kan ibland genomföras tillsammans med andra länsstyrelser eller med Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter. Klagomål som inkommer från klienter och brukare, anhöriga och gode män m.fl., kan leda till att så kallade individärenden öppnas.

Hur länsstyrelserna utövar sin tillsyn varierar beroende på vad det är för typ av uppdrag. I regeringsuppdragen avgör länsstyrelserna ofta gemensamt hur tillsynen ska läggas upp och vilka metoder och verktyg som ska användas. Om uppdraget genomförs i samverkan med Socialstyrelsen kan Socialstyrelsens roll t.ex. vara att leda arbetet med att utarbeta nationella bedömningskriterier⁵. Dessa används sedan som underlag för den operativa tillsynen. I de egeninitierade uppdragen och klagomålsärendena avgör varje länsstyrelse själv hur tillsynen ska gå till utifrån de förutsättningar och behov som finns i det egna länets kommuner. I de fall länsstyrelserna genomför tillsynen i samarbete med varandra sker ofta en gemensam planering och gemensamma verktyg tas fram, t.ex. granskningsmallar och intervjuformulär.

⁵ Nationella bedömningskriterier; ett bedömningsverktyg för den sociala tillsynen

Tillsynens omfattning och inriktning

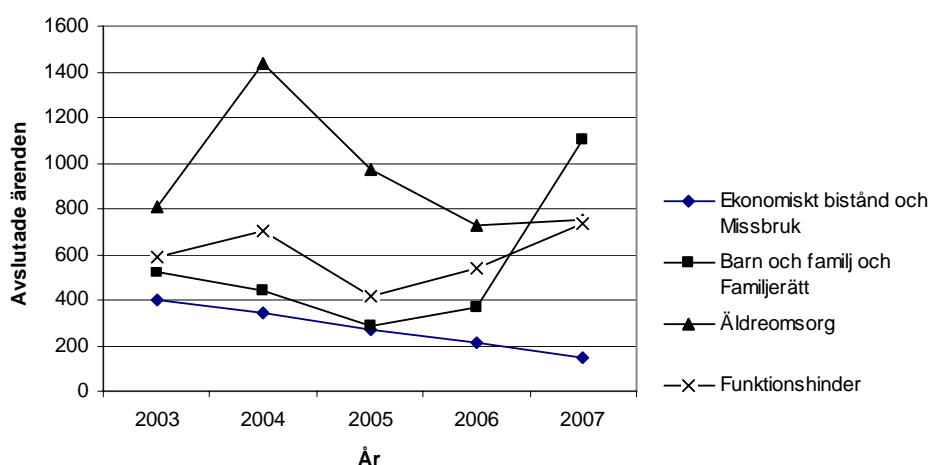
Genomförd tillsyn

Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från länsstyrelsernas gemensamma tillsynsdatas, Natilos. Uppgifterna avser antalet avslutade tillsynsärenden som hade registrerats fram till maj 2008.

Sammanställningen visar att antalet verksamhets- och individtillsynsärenden har ökat mellan 2006 och 2007. Antalet verksamhetstillsynsärenden har ökat med 68 procent, från 1 846 till 2 731 ärenden. Även antalet individtillsynsärenden har ökat med 68 procent från 1 771 till 2592 ärenden. Mest har ärendena ökat på barn- och familjeområdet.

Under 2006 och 2007 har barn- och familjeområdet prioriterats

Figur 1 visar tydligt hur olika verksamhetsområden har prioriterats mellan åren 2003 och 2007 och hur de gemensamma satsningarna har fått genomslag i antalet verksamhetstillsynsärenden.



Figur 1. Antalet avslutade verksamhetstillsynsärenden inom socialtjänstens verksamhetsområden 2003–2007 (Källa Natilos)

Under 2006 och 2007 har länsstyrelserna haft i uppdrag av regeringen att förstärka tillsynen inom stora delar av den sociala barn- och ungdomsvården. År 2006 tillsattes sammanlagt 35,5 nya heltidstjänster – en ökning från 40 till 75,5 tjänster⁶. Antalet verksamhetstillsynsärenden har ökat från 370 ärenden 2006 till 1 100 ärenden 2007. Under åren 2006 och 2007 har verksamhetstillsyn genomförts i nästan alla kommuner (93 procent). Även antalet individtillsynsärenden har ökat.

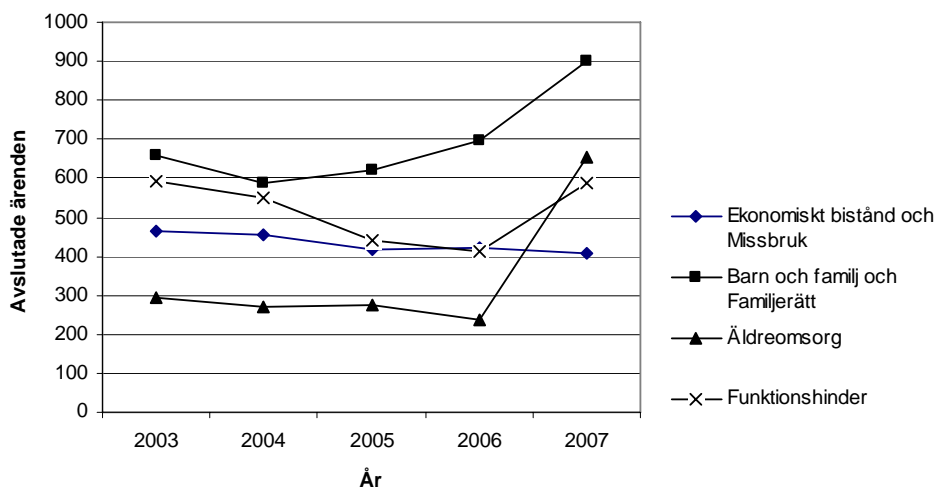
⁶ Socialtjänsten och barnen. Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007 (2008). www.lst.se

Tillsynen av äldreomsorgen ökade kraftigt 2004. Ökningen kan förklaras med den satsning som gjordes 2003 då länsstyrelserna fick resurser att anställa äldreskyddsombud för att förstärka tillsynen. Antalet avslutade verksamhetstillsynsärenden var som störst 2004 och har därefter minskat, mycket beroende på att länsstyrelserna ändrat inriktning på sin verksamhetstillsyn och att nya arbetsuppgifter har tillkommit⁷. Trots att antalet tillsynsärenden har minskat är äldreomsorgen en verksamhet där tillsynen är omfattande. Under åren 2006 och 2007 gjordes verksamhetstillsyn i 91 procent av kommunerna.

Åren 2002–2004 gjorde Socialstyrelsen och länsstyrelserna en gemensam kraftsamling kring tillsynen av kommunernas verksamhet för personer med psykiska funktionshinder. Därefter minskade antalet tillsynsärenden men ökade igen 2006 då länsstyrelserna på uppdrag av regeringen granskade kommunernas riktlinjer för bedömning av LSS-insatser.

Under de senaste åren har inga särskilda satsningar gjorts rörande tillsynen över kommunernas verksamhet inom områdena ekonomiskt bistånd och missbruk. Antalet tillsynsärenden inom dessa områden har successivt minskat de senaste åren.

Sammanställningen över antalet avslutade individtillsynsärenden visar inte samma tydliga mönster och koppling till länsstyrelsernas gemensamma satsningar. I sammanställningen ingår inte den uppföljning som länsstyrelserna gör av alla gynnande domar och beslut som kommunerna inte har verkställt. Däremot ingår ansökningar om särskild avgift som är en följd av dessa regelbundna uppföljningar.



Figur 2. Antalet avslutade individtillsynsärenden inom socialtjänstens verksamhetsområden 2003–2007 (Källa Natilos)

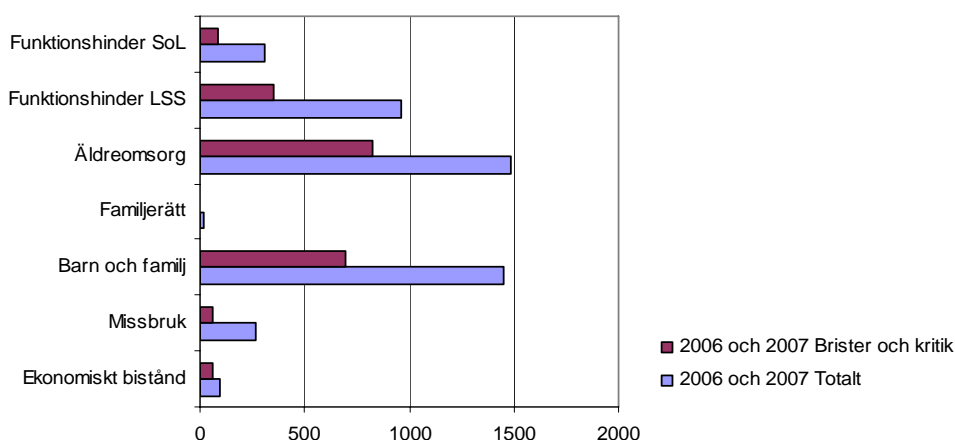
Figuren visar att antalet individtillsynsärenden inom äldre- barn- och funktionshindersonrådet har ökat markant. En förklaring till denna ökning är

⁷ Socialstyrelsen (2007) Förstärkt tillsyn av vård och omsorg om äldre. www.socialstyrelsen.se

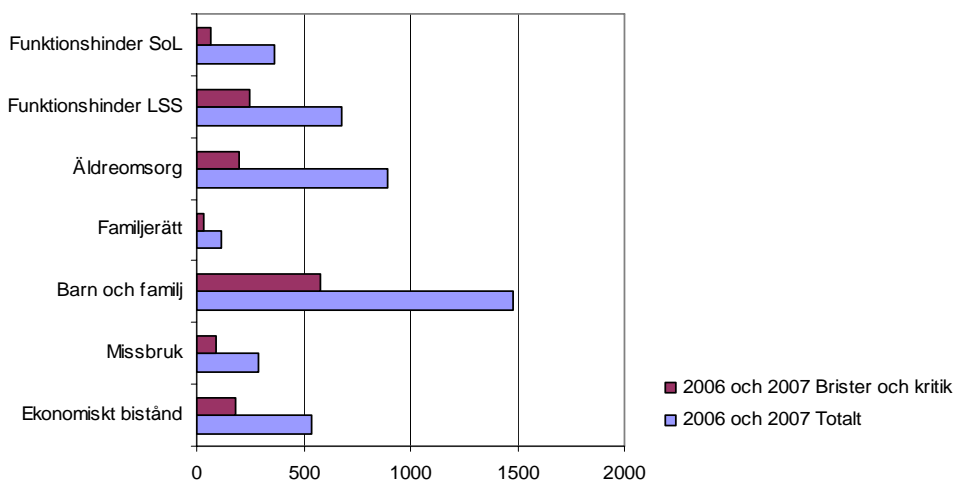
just ansökningarna om särskild avgift för beslut som kommunerna inte har verkställt inom skälig tid. Ökningen inom barnområdet kan dessutom förklaras med att fler individtillsynsärenden tillkommit i spåren av den omfattande verksamhetstillsynen, det så kallade barnuppdraget.

Brister uppmärksammas i mindre än hälften av alla tillsynsärenden

I merparten av den tillsyn som genomförs finner länsstyrelserna inte anledning till kritik. Detta gäller såväl kommunal som enskilt bedriven verksamhet. I mer än hälften av alla verksamhetstillsynsärenden finner länsstyrelserna inte anledning att meddela kritik eller att påpeka brister i verksamheten. Av de enskilda ärenden som granskats är andelen ärenden utan kritik och brister ännu större.



Figur 3. Antal avslutade verksamhetstillsynsärenden och verksamhetstillsynsärenden med brister eller kritik 2006 och 2007 (Källa Natilos)



Figur 4. Antal avslutade individtillsynsärenden och individtillsynsärenden med brister eller kritik 2006 och 2007 (Källa Natilos)

Andelen ärenden där länsstyrelserna har meddelat brister och kritik är högre i verksamhetstillsynen än i individtillsynen. För alla socialtjänstens verksamhetsområden sammantaget är andelen brister och kritik 46 procent i verksamhetstillsynen och 30 procent i individtillsynen. En förklaring kan vara att verksamhetstillsynen ofta omfattar ett tillsynsobjekts alla verksamheter eller ibland hela socialtjänsten i en kommun. Det är därför inte så konstigt att länsstyrelserna i så breda tillsyner upptäcker områden som kan förbättras. Dessutom väljer länsstyrelserna ofta att rikta tillsynen till de objekt där man har fått signaler på att det kan finnas problem och där tillsynen kan bidra till förbättringar.

Individtillsyn styrs ofta av klagomål från enskilda personer. I många fall finns det ingen anledning att avsluta ärendet med kritik då grunden till klagomålen har åtgärdats medan ärendet har handlagts. Grunden för klagomål kan ligga långt bak i tiden och det kan därför vara svårt att i efterhand utreda vad som har hänt. I stället för att meddela brister eller kritik blir resultatet ofta att länsstyrelserna ger vägledning och råd så att liknande problem inte ska upprepas.

Av verksamhetstillsynerna är det ekonomiskt bistånd och äldreomsorgen som har den största andelen kritik och brister, 63 respektive 56 procent. Av individtillsynsärendena är det området barn- och familj som har den största andelen brister, 39 procent, och därefter funktionshinder LSS, 36 procent.

Könsskillnader

Män och kvinnor har olika behov och i en jämställd socialtjänst ska män och kvinnor ha samma förutsättningar att få sina behov tillgodosedda. Socialtjänstens verksamheter ska därför bedrivas så att de tjänster och den service som erbjuds svarar lika väl mot kvinnors/flickors som mot pojkars/mäns behov.

I Natilos anges för varje avslutat tillsynsärende om ärendet rör en man/pojke eller kvinna/flicka. En del ärenden rör båda könen. Dessa kan röra problem i en familj där både mamma, pappa och barn är berörda. Den redovisade könsfördelningen i tabellen begränsas till de ärenden som rör antingen en man/pojke eller en kvinna/flicka – sammantaget 1 854 ärenden vilket motsvarar knappt 70 procent av alla avslutade individtillsynsärenden 2007. Uppföljning av ej verkställda beslut och domar är exkluderade.

Tabell 1. Andelen (i procent) kvinnor och män som varit föremål för individtillsyn 2007 (Källa Natilos)

	Kvinnor/flickor		Män/pojkar	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Ekonomiskt bistånd	133	47	153	53
Missbruk	40	26	115	74
Barn och familj	40	52	37	48
Äldreomsorg	464	63	278	37
Funktionshinder LSS	119	43	161	57
Funktionshinder SoL	130	42	170	58
Familjerätt	9		5	
Summa	935	50	919	50

Sammanställningen visar en jämn fördelning av andelen tillsynsärenden mellan män och kvinnor för alla verksamhetsområden sammantaget, men fördelningen varierar kraftigt mellan de olika områdena. Inom äldreområdet rör 63 procent av tillsynsärendena kvinnor och 37 procent rör män. Inom missbruksområdet rör 26 procent av ärendena kvinnor och 74 procent rör män.

Antalet tillsynsärenden styrs till största delen av klagomål från personer som har eller som inte har beviljats bistånd. Det är därför inte så konstigt att merparten av tillsynsärendena inom äldreomsorgen rör kvinnor då annan statistik visar att 70 procent av de äldre personer som har beviljats hemtjänst och särskilt boende är kvinnor. Några frågor man kan ställa sig är: Är könsfördelningen av antalet tillsynsärenden mellan de olika verksamhetsområdena rimlig? Är det en rimlig fördelning på antalet tillsynsärenden mellan män och kvinnor med hänsyn till mäns och kvinnors olika behov? Finns det olikheter mellan män och kvinnor i att ta tillvara sin rätt att klaga? För att få svar på dessa frågor krävs en djupare analys.

Uppföljning av beslut och domar

Länsstyrelserna har i flera år uppmärksammat och kritiserat kommunerna för att deras beslut och domar inte verkställs inom rimlig tid. Sedan den 1 juli 2002 finns en bestämmelse i både SoL och LSS som innebär att en kommun som inte verkställer en gynnande dom inom skälig tid kan dömas att betala en särskild avgift. En motsvarande bestämmelse finns även sedan den 1 juli 2006 för gynnande beslut som kommunerna inte verkställer. Den bestämmelsen gäller enbart för beslut enligt SoL. Det är länsrätten, alternativt kammarrätten eller regeringsrätten, som dömer ut den särskilda avgiften efter ansökan från länsstyrelsen. Det belopp som kommunen får betala kan variera mellan 10 000 kronor och en miljon kronor.

Årliga kartläggningar inom äldre- och funktionshindersområdet

Vid fem tillfällen har länsstyrelserna i samarbete med Socialstyrelsen sammanställt resultatet av årliga kartläggningar av ej verkställda domar och beslut som gäller äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Av den senaste rapporten⁸ framgår att kommunerna hade 2933 beslut enligt LSS och 5019 beslut enligt SoL som inte var verkställda den 31 december 2006. Sedan 2004 innebär det en ökning med 20 procent för ej verkställda beslut enligt LSS och med 63 procent för SoL. Antalet domar som inte var verkställda den 31 december 2006 var för LSS 34 stycken och för SoL 75 stycken. Det är en minskning med sammanlagt 38 procent sedan den 31 januari 2004. Även antalet kommuner som redovisat ej verkställda domar har minskat betydligt. Vid det senaste mättillfället var antalet nere i 24 kommuner för SoL och 28 för LSS.

Rapportering av beslut som inte verkställs – en gång per kvartal

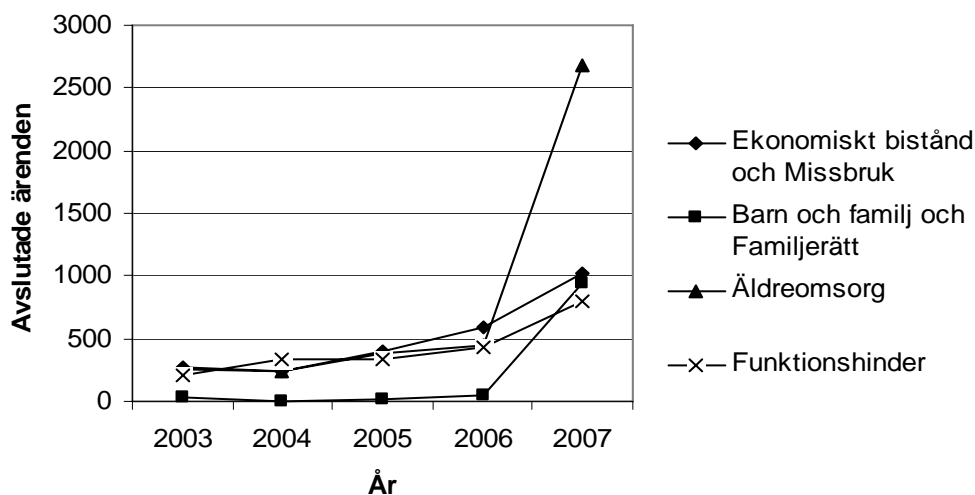
Sedan den 1 juli 2006 är socialnämnderna skyldiga att rapportera vissa gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL till länsstyrelserna. De beslut som ska rapporteras är de som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringsskyldigheten gäller även beslut där verkställigheten har avbrutits och som inte har verkställts på nytt inom tre månader. Rapporteringen sker en gång per kvartal. Då ska alla beslut som inte är verkställda rapporteras, även de som rapporterades vid det föregående tillfället och som fortfarande inte är verkställda.

Under 2007 tog länsstyrelserna varje kvartal emot omkring 2 500 till 2 750 rapporter om beslut som kommunerna inte hade verkställt inom tre månader. Det innebär att länsstyrelserna under detta år hanterade mer än 10 000 rapporter som gällde gynnande beslut om biståndsbedömda insatser. Av dessa beslut gällde cirka 6000 insatser till kvinnor/flickor och cirka 4000 till män/pojkar.

⁸ Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2006. Socialstyrelsen och länsstyrelserna 2007

Av de 2 500 – 2 750 beslut som rapporteras in varje kvartal var 600 – 700 beslut sådana som återkommit från kvartalet innan. Drygt 100 beslut ingick fortfarande i rapporteringen efter ett år⁹.

Det finns ingen samlad statistik över vilka insatser de inrapporterade besluten rör. Av de ärenden som länsstyrelserna har avslutat framgår dock att den övervägande andelen gäller äldre och framför allt insatsen särskilt boende. För barn och unga dominerar insatserna kontaktperson och kontaktfamilj. För personer med funktionsnedsättning har kommunerna svårigheter med att verkställa insatsen kontaktperson¹⁰.



Figur 5. Antal avslutade ärenden som gäller uppföljning av ej verkställda domar och beslut (Källa Natilos)

Figuren visar en markant skillnad mellan äldreomsorgen och övriga verksamhetsområden från och med 2006. Det är då, vid halvårsskiftet, som den nya bestämmelsen om rapporteringsskyldigheten för ej verkställda beslut började gälla. Tiden före halvårsskiftet 2006 avser endast avslutade ärenden som gäller uppföljning av gynnande domar.

Ansökningar om särskild avgift

Vid samma tidpunkt som rapporteringsskyldigheten infördes, dvs den 1 juli 2006, infördes även en bestämmelse om särskild avgift för beslut som kommunerna inte verkställer inom skälig tid. Under 2007 lämnade länsstyrelserna in 731 sådana ansökningar till länsrätterna. Ansökningarna gällde 379 kvinnor/flickor och 261 män/pojkar¹¹.

Under 2006 ansökte länsstyrelserna om särskild avgift för ej verkställda domar enligt LSS i 23 fall och 2007 i 10 fall. Ansökningar som gällde do-

⁹ Uppgifterna är hämtade ur länsstyrelsernas årsredovisningar för 2007 till Finansdepartementet

¹⁰ Källa Natilos

¹¹ Uppgifterna är hämtade ur länsstyrelsernas årsredovisningar för 2007 till Finansdepartementet

mar enligt SoL var under 2006 endast två stycken och under 2007 tre stycken¹².

Vad har uppföljningarna av ej verkställda beslut och domar lett till?

Under arbetet med årsrapporten har länsstyrelserna ombetts att redovisa vilka effekter uppföljningen av gynnande domar och beslut, eventuella ansökningar och särskilda avgifter har haft för brukarna. Överlag anser länsstyrelserna att det är för tidigt att uttala sig om effekter av uppföljningen av ej verkställda beslut och domar. Något kan ändå sägas; I Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma rapport,¹³ konstateras att den lagändring som innebar att särskild avgift kunde utkrävas för ej verkställda domar fr.o.m. den 1 juli 2002 sannolikt har bidragit till att antalet ej verkställda domar har minskat.

Redovisningarna av ej verkställda beslut har bidragit till att synliggöra bristerna med långa verkställighetstider, inte minst för kommunens politiker. Länsstyrelserna kan också se att vissa kommuner har vidtagit konkreta åtgärder för att förbättra situationen. Tydligast märks detta inom äldreområdet där flera länsstyrelser menar att synliggörandet av de ej verkställda besluten har bidragit till en ökad medvetenhet om behovet av att planera för en utbyggnad av särskilda boendeformer. Både planering och utbyggnad har också kommit igång. Några länsstyrelser har även iakttagit att kommunerna försöker förbättra förutsättningarna för att kunna rekrytera kontaktpersoner och kontaktfamiljer till barn och ungdomar samt till personer med funktionsnedsättning.

Inom äldreområdet lyfter några länsstyrelser även fram enstaka negativa effekter. Det handlar t.ex. om korttidsboenden som har gjorts om till särskilt boende och att antalet dubbel- och flerbäddsrum har utökats i särskilda boenden för att bereda plats åt flera. Andra exempel gäller inskränkning i rätten att tacka nej till erbjudanden om plats i särskilt boende. Det förekommer t.ex. att beslut om särskilt boende avslutas om den enskilde har tackat nej till ett erbjudande. Hon eller han får sedan ansöka om insatsen på nytt.

¹² Uppgifterna är hämtade ur länsstyrelsernas årsredovisningar för 2006 och 2007 till Finansdepartementet

¹³ Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2006. Socialstyrelsen och länsstyrelserna 2007

Tillståndspliktiga verksamheter

Socialtjänstens verksamhet bedrivs till största delen i kommunal regi. Även enskilda personer, stiftelser, bolag m fl kan bedriva verksamhet som tillhandahåller platser för socialtjänstens räkning. Sådan yrkesmässigt bedrivna verksamhet kräver länsstyrelsens tillstånd och finns inom alla verksamhetsområden.

Mer än hälften av den tillståndspliktiga verksamheten riktar sig till personer med funktionsnedsättning

Drygt hälften, 55 procent, av de tillståndspliktiga verksamheterna vänder sig till personer med funktionsnedsättning. Merparten av dessa verksamheter har LSS-tillstånd och utgör 43 procent av det totala antalet tillståndspliktiga verksamheter.

Den trend som kunde anas för ett par år sedan håller i sig. Det innebär att antalet tillståndspliktiga verksamheter fortsätter att minska eller i princip är oförändrade för de flesta målgrupper. Så är dock inte fallet för tillståndspliktiga verksamheter enligt LSS. Till viss del kan förhållandet förklaras med att tillståndsplikten inom LSS-området, till skillnad från SoL, även avser sådan verksamhet som kommunerna lägger ut på entreprenad.

Tabell 2. Antal tillstånd för enskild verksamhet per år och målgrupp (Källa Natilos)

Målgrupp	2003	2004	2005	2007
Missbrukare	282	272	265	257
Barn och föräldrar	73	74	66	56
Barn och ungdomar	426	440	421	393
Funktionshindrade - LSS	637	719	779	848
Funktionshindrade - SoL	211	222	239	231
Äldre	148	148	144	152
Övriga vuxna	28	29	27	26
Totalt	1805	1904	1941	1963

I de tillstånd som länsstyrelserna utfärdar anges antal platser som respektive verksamhet får utnyttja inom ramen för sitt tillstånd. Verksamheter som riktar sig till personer med funktionsnedsättning har tillsammans cirka 45 procent av det totala platsantalet.

Tabell 3. Antal tillstånd och platser vid tillståndspliktig verksamhet per målgrupp, den 8 februari 2008 (Källa Natilos)

Målgrupp	Antal tillstånd	Antal platser
Missbrukare	257	6227
Barn och föräldrar	56	935
Barn och ungdomar	393	3926
Funktionshindrade - LSS	848	9130
Funktionshindrade - SoL	231	4851
Äldre	152	5378
Övriga vuxna	26	423
Totalt	1963	30870

Tillsynen av enskild verksamhet har koncentrerats till verksamheter för barn och unga

Under 2006 och 2007 har länsstyrelserna avslutat 1 496 ärenden som avser verksamhetstillsyn i enskild regi, varav 152 ärenden gäller verksamhet som bedrivs på entreprenad. Cirka 36 procent av den genomförda tillsynen har gjorts i verksamhet inom barn- och familjeområdet, i första hand hem för vård eller boende, HVB. Nästan lika stor andel, 35 procent, avser tillsyn av verksamhet för barn och unga samt vuxna med funktionsnedsättning. Cirka 16 procent avser äldreomsorg och cirka 12 procent avser missbruk. Merparten av den tillsyn som länsstyrelserna utövat i verksamheter som bedrivs på entreprenad har gjorts inom äldreområdet (110 verksamhetstillsynsändren).

Länsstyrelserna har meddelat kritik eller påtalat brister i cirka 30 procent av de tillsynsändren som gäller enskild verksamhet, inklusive entreprenader. I 32 fall har tillsynen lett till förelägganden. De flesta förelägganden, 17 stycken, gäller verksamhet inom funktionshindersområdet, främst LSS. Inom området barn och familj har 11 förelägganden gjorts och inom missbruksområdet har 4 stycken gjorts. Förelägganden har bl.a. gjorts på grund av att verksamheterna inte följer sina tillstånd. Det kan handla om att verksamheten tar emot fler klienter/brukare än vad tillståndet medger, att verksamheten bereder plats åt personer som inte tillhör den angivna målgruppen eller att det saknas en godkänd föreståndare. Andra orsaker till förelägganden kan vara missförhållanden såsom bristfällig eller obefintlig dokumentation, låg bemanning eller otillräcklig kompetens hos personalen.

Iakttagelser

Tillsynen av socialtjänsten utövas av tjugoen länsstyrelser. Huvuduppgiften i tillsynsuppdraget är att granska och förvissa sig om att kommuner och enskilda verksamheter följer de krav och mål som framgår av lagar, förordningar, föreskrifter och andra styrdokument för socialtjänsten. En ökande del av länsstyrelsernas tillsyn styrs av uppdrag i de årliga regleringsbrev. Sedan halvårsskiftet 2006 är länsstyrelserna dessutom bundna vid de nya bestämmelserna om uppföljning av gynnande beslut. Därutöver kan länsstyrelserna, utifrån de förutsättningar och behov som finns i det egna länets kommuner, välja vilka områden och verksamheter som ska bli föremål för tillsyn.

Oavsett vem som har initierat tillsynsuppdraget är det ofta en bedömning av var riskerna för missförhållanden är störst som avgör vilka områden eller tillsynsobjekt som ska tillsynas. Det innebär i sin tur att de iakttagelser som länsstyrelserna lyfter fram i sina rapporter och beslut ofta handlar om problem och svårigheter samt om de konsekvenser bristerna får för dem som är i behov av socialtjänstens stöd. Beskrivningar av en väl fungerande socialtjänst får av naturliga skäl ett mindre utrymme i länsstyrelsernas beslut och andra publikationer. Goda exempel från kommunernas myndighetsutövning, verksamheter, planeringsarbete mm lyfts dock fram i olika sammanhang, eftersom de kan inspirera andra kommuner till en bättre kvalitet till gagn för klienter och brukare.

Avsikten med de iakttagelser som lyfts fram i detta kapitel är inte att ge en heltäckande bild av läget i den svenska socialtjänsten. Det är inte heller tillsynens primära uppgift. Men de iakttagelser som länsstyrelserna har gjort under 2006 och 2007 kan ge en bild av vissa problem- och bristområden, som kan behöva åtgärdas, kanske både regionalt och nationellt. Iakttagelserna kan även ge signaler om trender och tendenser.

Vinjetter som metod för att fånga upp länsstyrelsernas viktigaste iakttagelser

Underlaget för de iakttagelser som beskrivs i detta kapitel bygger bland annat på länsstyrelsernas svar på enkäter. Utarbetandet av enkäterna har föregåtts av seminarier med länsstyrelsernas socialkonsulenter inom alla verksamhetsområden. Enkäterna har utformats som vinjetter, dvs. korta beskrivningar av förhållanden, företeelser, trender och tendenser inom respektive verksamhetsområde. Länsstyrelserna har tagit ställning till om de helt, delvis eller inte alls känner igen dessa beskrivningar. De har dessutom lämnat underlag som har bidragit till att fördjupa bilden.

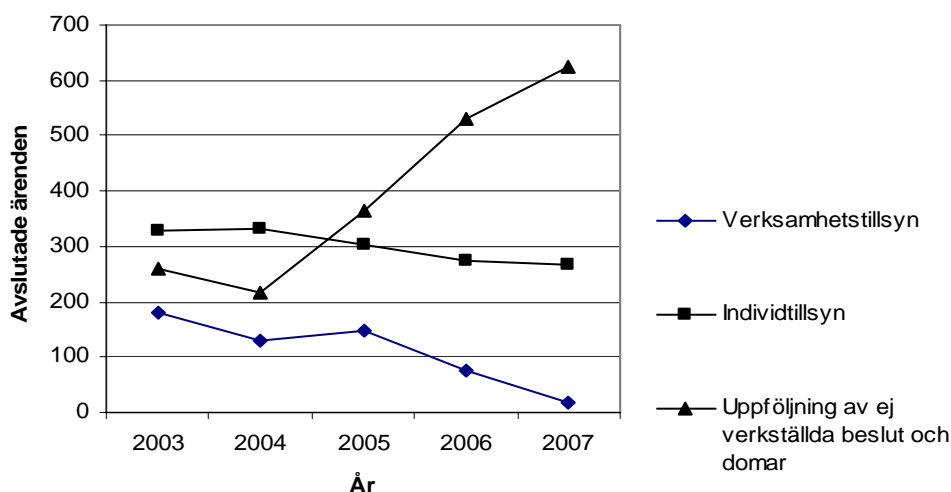
Ekonomiskt bistånd

Under 2006 fick 219 000 hushåll ekonomiskt bistånd eller introduktionserättning någon gång under året. Det motsvarar ungefär 6 procent av samtliga hushåll i befolkningen. Den genomsnittliga tiden då bistånd betalades ut var 5,9 månader och det genomsnittligt sammanlagda beloppet per biståndshushåll var knappt 6 800 kronor per månad.

Kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd var 9,8 miljarder kronor 2006¹⁴.

Antalet tillsynsärenden är få

Antalet avslutade tillsynsärenden inom området är få och har minskat de senaste två åren om man bortser från den kraftiga ökningen av att antalet ärenden som avser ej verkställda beslut och domar. Under 2006 avslutades 75 och under 2007 avslutades 18 verksamhetstillsynsärenden. Antalet avslutade individtillsynsärenden är betydligt fler – omkring 300 per år under de senaste tre åren.



Figur 6. Avslutade tillsynsärenden 2003–2007 gällande ekonomiskt bistånd (Källa Natilos)

Under 2006 genomfördes verksamhetstillsyn i 58 kommuner och under 2007 i 16 kommuner. Det motsvarar 19 respektive 5 procent av kommunerna. I 63 procent av verksamhetstillsynsärendena och i 33 procent av individtillsynsärendena under 2006–2007 har länsstyrelserna meddelat kritik eller påtalat brister.

Antal ärenden registrerade som uppföljning av gynnande beslut och domar har sedan 2005 ökat kraftigt. Till skillnad från de flesta andra verksamhetsområden har antalet gynnande domar som länsstyrelserna följt upp varit

¹⁴ Lägesrapport 2007, Individ och familjeomsorg. Socialstyrelsen 2008

relativt högt. Däremot har antalet beslut som kommunerna inte verkställt inom tre månader och som länsstyrelserna följt upp sedan halvårsskiftet 2006 varit mycket få inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd.

Antalet tillsynsärenden inom verksamhetsområdet är få. Länsstyrelsernas iakttagelser utifrån genomförda tillsyner är därför begränsade och bygger till stor del på frågor från kommunerna och enskilda personer.

Kommunala riktlinjer kan försvåra möjligheterna att anpassa insatserna till de individuella behoven

I kommunala riktlinjer anger kommunen mål för verksamheten och hur bidraget ska handläggas. Riktlinjerna anger också vilka bedömningar som ska göras innan beslut fattas. De kommunala riktlinjerna ska vara ett stöd för handläggarna och bidra till att säkerställa rättssäkerheten och likabehandlingen i behovsbedömningen. Länsstyrelsen i Hallands län visar t.ex. hur de kommunala riktlinjerna lyfter fram barnperspektivet i socialtjänstären där barnfamiljer riskerar att vråkas. Inom många områden saknas dock riktlinjer. Länsstyrelsen i Västra Götaland har i sin verksamhetstillsyn som gäller barnperspektivet i långvariga ärenden och i avhysningsärenden iakttagit att anmärkningsvärt få socialnämnder har riktlinjer för avhysning av barnfamiljer.

Hälften av länsstyrelserna har dock i sin tillsyn sett fall där de kommunala riktlinjerna har begränsat och försvårat möjligheterna att anpassa insatserna till de individuella behoven och därmed begränsat den enskildes rättigheter.

Under 2006 och 2007 har riktlinjer varit ett granskningsområde som granskats i 67 och insats i 89 tillsynsärenden. Länsstyrelserna har konstaterat brister i 58 respektive 42 procent av de granskade ärendena.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i sin årsrapport för 2006 uppmärksammat att socialtjänsten i allt mindre utsträckning gör individuella bedömningar av människors totala livssituation och medföljande behov av bistånd. Tendensen är att socialtjänsten ställer samma rutinmässiga krav på alla hjälpsökande oavsett faktisk förmåga att klara av att arbeta, studera eller på annat sätt bli självförsörjande. Vid biståndsbedömningen pekar tendensen mot en utveckling som innebär allt mindre personlig kontakt mellan handläggare och klient. Följden blir att administrationen ökar¹⁵.

Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län och i Västmanlands län har uppmärksammat fall där riktlinjerna har angivit ett tak för den högsta hyra som ekonomiskt bistånd kan beviljas för. I ett tillsynsärende har Länsstyrelsen i Västmanland riktat kritik mot en kommun som har infört en strikt bedömning av boendekostnaderna och regler för reducerad norm för personer som söker bistånd. Riktlinjerna säger att personer som har för höga boendekostnader omgående ska hänvisas till att byta till ett billigare boende även om behovet av försörjningsstöd ser ut att bli kortvarigt. Riktlinjerna säger också att nya hushåll som söker bistånd ska beviljas reducerad norm. Om behoven kvarstår efter två månader ska den ordinarie normen tillämpas.

¹⁵ Årsrapport 2006, en sammanfattning av vad Länsstyrelsen sett i sin sociala tillsyn, Rapport 2007:09, Länsstyrelsen i Stockholm

Det finns också exempel på att riktlinjerna ställer krav på motprestationer för den som beviljas ekonomiskt bistånd. Länsstyrelsen i Skåne län riktade allvarlig kritik mot en kommun för att den i enlighet med sina riktlinjer avslog en ansökan om ekonomiskt bistånd för att klienten inte deltog i den behandling som de kommit överens om.

Ibland är en eller flera kommuner oense om vilken kommun som ska bedöma behovet av ekonomiskt bistånd

Nitton länsstyrelser har svarat att man helt eller delvis har iakttagit ärenden där en eller flera kommuner är oense om vilken kommun som ska pröva ansökan om ekonomiskt bistånd. Det gäller framför allt bostadslösa personer som flyttar mellan kommunerna och våldsutsatta kvinnor och deras barn som tvingas flytta från sin hemkommun till ett skyddat boende i en annan kommun.

Länsstyrelsernas iakttagelser i fråga om vistelsebegreppet och vilken kommun som har ansvar för att pröva behovet av ekonomiskt bistånd bygger till största delen på frågor från både enskilda och kommunala tjänstemän. Frågorna tyder, enligt länsstyrelserna, både på okunskap om vilka regler som gäller och på ovilja hos kommunerna att ta sitt ansvar.

Ett exempel på allvarlig kritik gäller en man som sökte ekonomiskt bistånd då han skulle skrivas ut från en psykiatrisk vårdavdelning i den kommun där han var folkbokförd. Mannen blev hänvisad att söka bistånd i den kommun han för tillfället vistades i. Vistelsekommunen hänvisade mannen till den kommun han var folkbokförd i. Folkbokföringskommunen avvisade mannens biståndsansökan och gjorde ingen prövning i sak. Något beslut fattades aldrig. Mannen har därför inte kunnat överklaga för att få sin sak prövad.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län ger ett exempel på ett tillsynsärende där Länsstyrelsen riktade kritik mot en kommun för att socialnämnden dröjt med handläggning av ett biståndsärende. Ärendet gällde en sexbarnsfamilj, som på grund av hot flyttade från en tillfällig bostad i en kommun till en annan kommun. Båda kommunerna kände till familjens beslut att flytta från sin tillfälliga bostad. Nämnden i inflyttningskommunen motiverar sitt avslagsbeslut med att det inte fanns någon planering mellan familjen och kommunerna. Länsstyrelsen menar att nämnden inom sitt verksamhetsansvar borde ha diskuterat en långsiktig lösning av familjens boendebehov och kommit fram till ett delat kostnadsansvar för båda kommunerna under en övergångsperiod.

I Stockholms län har ansvarsfördelningen mellan kommunerna för hemlösa personer blivit tydlig genom de riktlinjer som Kommunförbundet Stockholms län tog fram 2006. Riktlinjerna innebär att den kommun där de hemlösa personerna har varit aktuella hos socialtjänsten sedan tre månader tillbaka behåller ansvaret tills personen får ny bostad. Om personen inte har varit aktuell i någon kommun sedan tre månader tillbaka får vistelsekommunen ansvaret. De flesta kommunerna i länet har antagit riktlinjerna och det har enligt Länsstyrelsen i Stockholms län bidragit till att tvisterna mellan kommunerna om vem som ska pröva ansökan om bistånd numera inte är något stort problem.

Dåligt bemötande är orsak till många klagomål

Bemötande och handläggning är de två granskningsområden som uppmärksammas mest i länsstyrelsernas tillsyn inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. I 93 procent av verksamhetstillsynsärendena och i över 80 procent av individtillsynsärendena har handläggningen granskats. Av enskilda klagomål som blir föremål för individtillsyn rör en fjärdedel bemötandet. I en tredjedel av ärendena har länsstyrelserna funnit brister i både bemötandet och i handläggningen.

Även om alla klagomål inte leder till att ett tillsynsärende inleds rörde 25 procent (176 ärenden) av individtillsynsärendena under 2006 och 2007 bemötandet. Trots att det många gånger är svårt att utreda klagomålen och fastställa vad som har hänt har länsstyrelserna funnit brister i 36 procent av dessa ärenden.

Vanliga orsaker till klagomål gäller bland annat brist på respekt, svårigheter att få sin ansökan prövad och långa handläggningstider. En mamma klagade på att socialsekreteraren i bemötandet av sonen inte hade tagit hänsyn till att han hade en funktionsnedsättning. En ung kvinna klagade på att socialförvaltningen bytte handläggare utan att hon hade fått veta det. De hade inte heller ringt upp henne som de hade lovat. Andra klagar på att det är svårt att få till stånd ett personligt möte. I ett fall nekades en kvinna besöks-tid eftersom hon ändå inte skulle få något bistånd. En sökande menar att handläggningen har tagit oskäligt lång tid då han har förvägrats att lämna in en ansökan. Det finns också exempel på att klagande inte fått hjälp att överklaga beslut om avslag på ansökan om bistånd.

Även om bemötandet och tillgängligheten inte är ett generellt och stort problem i hela landet så finns problemet i större eller mindre omfattning. Sjutton länsstyrelser instämmer helt eller delvis i påståendet att det många gånger kan vara svårt för den som söker ekonomiskt bistånd att komma i kontakt med socialtjänsten och få sin ansökan prövad. Det kan vara svårt att komma fram på telefon och informationen om vilka intyg och andra handlingar som behövs för att få sin ansökan prövad kan vara otydlig.

Länsstyrelsen i Stockholm har fått klagomål på att det är svårt att få besöks-tid hos kommunens handläggare. Väntetiderna för att få komma på besök eller få svar på ett ärende är långa. Fler personer uppger att de inte alltid får veta att de har rätt att få ansökningsblankett eller om de kan få en ansökan prövad utan att gå igenom olika bedömningsintervjuer m.m.¹⁶ Länsstyrelsen i Östergötlands län har gjort liknande iakttagelser när det brister i tillgänglighet i många kommuner¹⁷. Det är, enligt länsstyrelsen, svårt att komma fram på telefon och vid spontana besök får man sällan prata med någon handläggare. Ansökningsblanketter för ekonomiskt bistånd finns inte tillgängliga i receptionen eller på kommunens hemsida, utan kan fås först efter kontakt med en handläggare. Länsstyrelsen i Östergötlands län har å andra sidan iakttagit att socialtjänsten i de små kommunerna har hög tillgänglighet och täta personliga kontakter med klienterna. Handläggningstiderna är vanligtvis korta.

¹⁶ Årsrapport 2006, en sammanfattning av vad Länsstyrelsen sett i sin sociala tillsyn, Rapport 2007:09, Länsstyrelsen i Stockholm

¹⁷ Årsrapport 2006, Socialtjänsten i Östergötland. Länsstyrelsen Östergötland 2007

Personer som Försäkringskassan bedömt som arbetsföra kan komma i kläm

En ny företeelse som uppmärksammas gäller personer som Försäkringskassan bedömt som arbetsföra och fått sin sjukersättning indragen eller nedsatt samtidigt som Arbetsförmedlingen bedömt att personen inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande pga. ohälsa. Av den anledningen har åtgärder varken vidtagits från Försäkringskassan eller från Arbetsförmedlingen. Åtta länsstyrelser känner igen problematiken att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gör olika bedömningar av den enskildes arbetsförmåga. Inget av storstadslänen har dock särskilt kommenterat frågan. Ingen länsstyrelse har hänvisat till något tillsynsärende. Frågan har främst uppmärksammas i samband med rådgivning och andra kontakter med kommunerna. Så här säger Länsstyrelsen i Värmlands län:

Vid mötet på socialtjänsten betraktas de som helt arbetsföra, medan de på arbetsförmedlingen betraktas som hopplösa för arbetsmarknaden. Personerna känner sig ofta misstrodda hos socialtjänsten (Värmland).

Även handläggarna kan bli osäkra på vilka krav man kan ställa på den biståndssökande. Länsstyrelsen i Västmanlands län rapporterar:

Handläggarna för försörjningsstödet har själva påtalat att försäkringskassans bedömningar medför svårigheter både för den enskilde och för socialtjänsten när det gäller sättet på vilket ansökningar om ekonomiskt bistånd ska hanteras (Västmanland).

Länsstyrelsen i Östergötlands län pekar på en grupp personer med funktionsnedsättning som tidigare har haft full ersättning via Försäkringskassan och som bedömts ha en viss arbetsförmåga (25 procent) och som egentligen inte har någon möjlighet att få ett arbete. Sänkt ersättning för dessa personer kan medföra ekonomiska problem och behov av ekonomiskt bistånd.

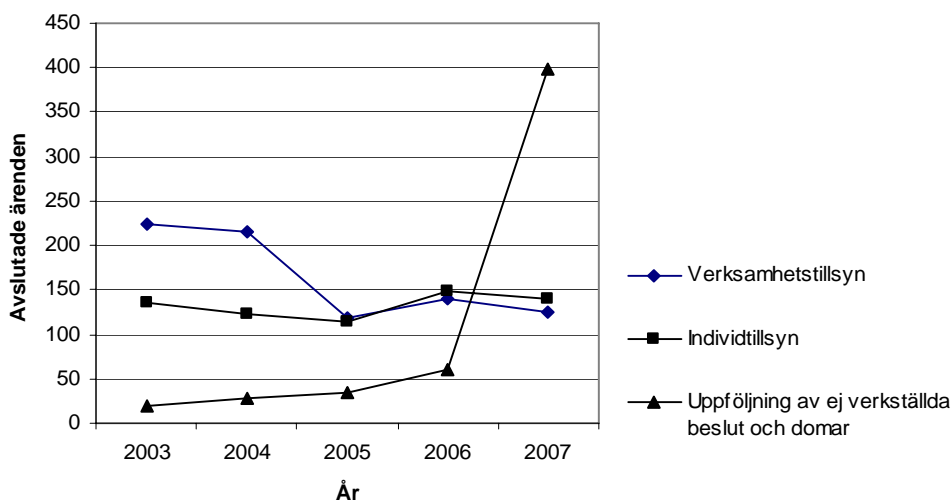
Missbruks- och beroendevården

Den 1 november 2006 fick drygt 12 000 vuxna personer med missbruksproblem individuellt behovsprövade insatser. Frivillig institutionsvård gavs till cirka 8 100 personer och frivillig familjehemsvård till cirka 240 personer. I tvångsvård enligt LVM vårdades 611 personer 2006.

Kommunernas kostnader för missbrukar- och beroendevården var 2006 cirka 5 miljarder kronor¹⁸.

Antalet tillsynsärenden har minskat

Antalet avslutade verksamhetstillsyner minskade kraftigt mellan åren 2004 och 2005, från 215 ärenden till 119 ärenden. Antalet avslutade verksamhetstillsynsärenden var 139 år 2006 och 126 under 2007. Antalet avslutade individtillsynsärenden har varit ungefär lika många som antalet verksamhetstillsynsärenden.



Figur 7. Avslutade tillsynsärenden 2003–2007 som gällde missbruksområdet (Källa Natilos)

Länsstyrelserna har genomfört verksamhetstillsyn i 12 procent av kommunerna 2006 och i 8 procent av kommunerna 2007.

Ärenden registrerade som uppföljning av gynnande beslut och domar har ökat kraftigt från och med halvårskiftet 2006 då nya regler trädde i kraft. De nya reglerna innebär att länsstyrelserna följer upp alla beslut som kommunerna inte har verkställt inom tre månader. Inom verksamhetsområdet missbruk handlar det mest om att följa upp gynnande beslut. De flesta uppföljningarna rör beslut som inte har verkställts om rätt till vård på behandlingshem, stödboende, kontaktperson eller öppenvårdsinsatser.

¹⁸ Lägesrapport 2007, Individ och familjeomsorg. Socialstyrelsen 2008

Kommunens egen öppenvård erbjuds före andra insatser

Sjutton länsstyrelser instämmer helt eller delvis i påståendet att det finns kommunala riktlinjer som begränsar och försvårar möjligheterna att anpassa insatserna till de individuella behoven. De vanligaste formerna av begränsningar är att kommunens egna öppenvårdsinsatser ska erbjudas före andra insatser som t.ex. vård på behandlingshem. Detta gäller oavsett vilka insatser öppenvården kan erbjuda och individens önskemål.

Riktlinjerna är inte alltid nedskrivna men åtta länsstyrelser menar att i kommunernas målsättning att tillgodose behoven av insatser på hemmaplan i allmänhet tolkas som riktlinjer av förvaltningarna.

Av alla individtillsynsärenden rör 36 procent klagomål på de insatser som socialtjänsten har erbjudit. Många av klagomålen från enskilda som leder till att tillsynsärenden öppnas gäller klagomål från närstående som anser att socialtjänsten inte har tillgodosett deras anhörigas eller vänners behov av vård.

Det finns exempel på ärenden som pågått i flera år utan att socialnämnden kunnat ge lämplig vård. Anledningen kan vara att klienten har tackat nej till erbjudna insatser, avvikit från eller avbrutit behandlingsinsatser eller att socialtjänsten ställt krav på den enskilde som han eller hon inte har kunnat leva upp till.

Även anhöriga kan bli drabbade. Det finns exempel på att vuxna barn som inte har fått bostad eller behandling för sina missbruksproblem har flyttat hem till sina föräldrar. Länsstyrelsen i Kalmar län skriver:

Ambitionen att klara behoven av insatser i öppna former på hemmaplan får inte medföra att möjligheten till placeringar på behandlingshem tas bort. Den enskildes behov och önskemål måste vara vägledande vid valet av insats. (Kalmar)

Länsstyrelsen i Norrbottens län fann vid verksamhetstillsyn i tre av fyra kommuner att det fanns begränsande riktlinjer. Förutom att missbrukarvård skulle erbjudas på hemmaplan fanns det regler för hur många personer per år som skulle erbjudas olika insatser och för tiden för behandling på behandlingshem.

Möjligheten för missbrukare att frivilligt få behandling på institution är i dag delvis begränsad enligt Länsstyrelsen i Östergötlands län¹⁹. Möjlighet till öppenvård ska först prövas innan det kan bli aktuellt med en placering på behandlingshem. Samma förhållanden rapporterar Länsstyrelsen i Västra Götaland. Skåne län menar att det är vanligt att missbrukare erbjuds den öppenvård som kommunerna bedriver i stället för det bistånd klienten själv har sökt.

Utvecklingen att erbjuda öppenvård som förstaalternativ ligger väl i linje med den kraftiga utbyggnaden av öppenvården de senaste tio åren. Öppenvården är enligt Socialstyrelsens inventering koncentrerad till de större städerna och storstadsområdena och vissa regioner är underförsörjda med öppenvårdsalternativ²⁰. Denna bild bekräftas av länsstyrelserna. I de kommu-

¹⁹ Årsrapport 2006, Socialtjänsten i Östergötland. Länsstyrelsen Östergötland 2007

²⁰ Socialstyrelsen (2008), Missbruks- och beroendevårdens öppenvård.

ner där utbudet är begränsat kan det vara svårt att erbjuda differentierade insatser i förhållande till klienternas skiftande behov då det finns risk för att utbudet av insatser styr vilket bistånd som erbjuds. Länsstyrelsen i Dalarnas län har iakttagit att öppenvården har ett begränsat utbud av insatser i framför allt de mindre kommunerna. Flera kommuner i Östergötlands län har fortsatt att bygga ut öppenvården på ett medvetet sätt under det senaste året. I Jönköpings län har flera kommuner en väl utbyggd öppenvård.

Det är vanligt att missbrukarvård ges utan biståndsbedömning

Allt stöd behöver inte föregås av en utredning och behovsbedömning utan kan vara en form av service. Den öppenvårdsverksamhet som inte föregås av en biståndsbedömning gäller främst dagverksamheter, gruppverksamheter och stödkontakter.

Det blir allt vanligare att det sociala arbetet bedrivs utan myndighetsbeslut. Argument för en sådan utveckling är bland annat att öka närheten, tillgängligheten och valfriheten till socialtjänstens insatser. Det finns dock risker med denna utveckling. Möjligheterna att utöva intern kontroll och tillsyn samt att genomföra uppföljning och utvärdering av insatserna försvåras då insatserna inte dokumenteras. Rättsäkerheten för den enskilde kan begränsas då inget formellt biståndsbeslut ges som kan överklagas och prövas av domstol.

Tretton länsstyrelser instämmer helt eller delvis i påståendet att allt mer av missbrukarvården ges utan föregående biståndsprövning.

I Kalmar län har två kommuner beslutat att minimera myndighetsutövningen och ge allt mer insatser i form av råd och stöd. Länsstyrelsen skriver i ett tillsynsbeslut:

Utvecklingen mot mera råd och stöd inom IFO och övriga delar av socialtjänsten har många fördelar för klienter, anhöriga och anställda i kommunen. Tillämpningen måste emellertid ske på sådant sätt att den enskildes rättssäkerhet inte äventyras. Vissa grupper av socialtjänstens klienter kan få svårare att få sina rättigheter tillgodosedda. Vidare måste möjlighet finnas att upprätta tillförlitlig statistik samt att följa upp och utvärdera verksamheten. Länsstyrelsen vill särskilt betona vikten av att individuell information lämnas till brukarna om rätten att söka bistånd om alla önskemål inte blir tillgodosedda. (Kalmar).

Länsstyrelsen i Jämtlands län konstaterar i en kartläggning av individ- och familjeomsorgen att öppenvården växer och att öppenvårdsinsatser ofta erbjuds utan föregående biståndsprövning²¹. Av rapporten framgår vidare att individ- och familjeomsorgen utökar sitt utbud och att den enskilde får möjlighet att välja mellan fler alternativ. Sådana öppenvårdsalternativ har blivit fler inom bl.a. missbrukarvården. Deltagande i gruppverksamheter/programverksamheter erbjuds ofta utan föregående biståndsprövning.

²¹ Individ och familjeomsorgen i Jämtlands län – en kartläggning. Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2006.

Ibland kan en eller flera kommuner vara oense om vilken kommun som ska pröva ansökan om vård och behandling

Femton länsstyrelser har svarat att man helt eller delvis instämmer i påståendet att ibland kan en eller flera kommuner vara oense om vilken kommun som ska pröva ansökan om vård och behandling och genomföra och följa upp beviljad vård.

Frågan har uppmärksammats av länsstyrelserna främst i samband med rådgivning och frågor från enskilda, kommuner och institutioner. Problemet gäller främst personer som saknar fast bostad eller personer som byter vistelsekommun i samband med frigivning från fängelse eller i samband med institutionsvistelse. Tvisterna mellan kommunerna gäller om det är folkbokföringskommunen eller vistelsekommunen som ska fullfölja insatser som redan har beviljats och vilken kommun som ska pröva ansökan om nytt bistånd.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har vid en verksamhetstillsyn uppmärksammat att en pågående beslutad insats avslutades utan uppföljning av vårdplanen eller överväganden om behovet av fortsatt insats när en person flyttat till en annan kommun.

I samband med att en person skulle mucka efter avtjänat fängelsestraff så blir det ofta diskussion om var vederbörande hör hemma. (Dalarna)

Länsstyrelsen i Kalmar län ger ett exempel på ett ärende som gäller en kvinna som vårdades ett halvår för sitt missbruk på en kriminalvårdsanstalt. Efter frigivningen avslog folkbokföringskommunen ansökan om fortsatt behandling. Ärendet avslutades och vid den villkorliga frigivningen flyttade kvinnan till en annan kommun som inte ville ta sig an hennes ärende.

Kommunförbundet i Stockholms län (SKL) har tagit fram riktlinjer för ärendehantering avseende hemlösa mellan kommunerna i Stockholms län. De allra flesta kommunerna i länet har antagit riktlinjerna och de har enligt länsstyrelsen i Stockholm bidragit till att minska antalet tvister mellan kommunerna. Avtalet innebär att den kommun där de hemlösa personerna är aktuella eller har varit aktuella hos socialtjänsten de senaste tre månaderna behåller ansvaret tills personerna får ny bostad. Om personerna inte har varit aktuella i någon kommun sedan tre månader tillbaka får vistelsekommunen ansvaret.

Systematiska bedömningsinstrument har bidragit till att öka kompetensen hos handläggarna

Socialstyrelsen har i de nationella riktlinjerna för missbrukarvården förordat att ASI²² ska användas som ett utrednings- och bedömningsinstrument. Omfattande utbildningsinsatser har genomförts för att sprida användningen i landet. Länsstyrelserna har stött denna utveckling genom att bevilja utvecklingsmedel för utbildningsinsatser på området.

²² Addiction Severity Index. En strukturerad intervju som innehåller frågor som är relevanta för klienters missbruksproblem.

ASI är nu allmänt spritt i kommunerna. Nio länsstyrelser uppger att utredningsinstrumentet antingen används i kommunerna eller att utbildning pågår i stor skala för att introducera bedömningsinstrumentet. Denna utveckling kan, enligt länsstyrelserna, på sikt öka handläggarnas kompetens och kunskaper om den enskildes behov samt bidra till bättre utredningar. Den enskilde kan då komma att få insatser som är bättre anpassade till hans eller hennes behov.

Även kriminalvården och sjukvården arbetar med ASI. Det är positivt och underlättar samarbetet och förkortar handläggningstiderna i de fall en person blir aktuell hos flera vårdgivare. (Västra Götaland)

Många kommuner borde göra mer för att söka upp personer som behöver vård

Handläggningsproblemen bottnar ofta i att kommunerna är passiva i den meningen att de kan göra mer än de har gjort för att motivera och söka upp människor som behöver vård. Arton länsstyrelser instämmer helt eller delvis i detta påstående. De handläggningsproblem som länsstyrelserna pekar på rör svårigheten att nå unga vuxna med missbruksproblem, att inte utredning inleds trots att missbruket är känt, brist på uppsökande arbete och att motivera personer till vård och behandling.

Av klagomålen som blev föremål för individtillsyn 2006–2007 handlar en tredjedel om handläggning. Vanliga orsaker till klagomålen som riktas mot socialnämnderna är att utredning inte har inletts trots att man vid anmälan känt till missbruket. Det finns exempel på tillsynsärenden där personen har dött innan utredning inletts. Det framförs också klagomål på att socialnämnden borde ha gjort mer än den gjort. I några fall har länsstyrelserna riktat kritik mot socialnämnden för att beslut om omhändertagande enligt LVM inte fattats trots påtagliga tecken på att personen har haft ett allvarligt missbruksproblem.

Andra typer av klagomål gäller handläggningen av ärendet. Klagomål på långa handläggningstider, klagomål på att man inte fått skriftliga avslagsbeslut som kan överklagas, klagomål på att man inte getts tillfälle att lämna synpunkter på utredningen före beslut i nämnden och att man som anhörig till missbrukare inte har fått stöd.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har sett exempel på att socialtjänsten inte inleder en utredning när en person med missbruksproblem kontaktar socialtjänsten. Detta förklaras med att man uppfattar kontakten endast som en rådgivning, som ett informationssamtal eller som att den enskilde endast uttrycker behov av t.ex. boende eller ekonomiskt bistånd. Länsstyrelsen menar att socialtjänsten ställer stora krav på att den enskilde ska uttrycka sig rätt vid första kontakten och vara tydlig med vad ansökan gäller. Det förekommer också att socialtjänsten avslutar en påbörjad utredning med hänvisning till att den enskilde inte kommer till bokade möten.

Länsstyrelsen i Södermanlands län ger exempel på ett ärende som gäller en anmälan från polisen. Vid anmälan från polisen skickade socialnämnden tre brev med erbjudande om samtal. Polisen misstänkte och informerade

nämnden om att personen troligen inte skulle hörsamma kallelsen. Trots detta valde nämnden att avsluta ärendet utan att träffa personen.

Det kan göras mer när det gäller att motivera personer med missbruksproblem

Det finns mer att göra för unga vuxna mellan 18 och 20 år som verkar vara på väg in i ett missbruk. De försvinner ofta ut i periferin. Det visar storstads-länens gemensamma tillsyn 2006 och 2007²³. Länsstyrelserna konstaterar att socialtjänsten kan vara mer aktiv och uppsökande när det gäller unga vuxna. Länsstyrelsen i Skåne län har sett att det är svårt att fånga upp ungdomar som förmodligen har avancerat missbruk då de ibland inte kommer på besök ens till en förhandsbedömning.

Länsstyrelsen i Uppsala län har sett en tydlig trend i att socialtjänsten inleder färre utredningar när det gäller ungdomar. Under åren 2000–2006 var minskningen i länet 67 procent.

Länsstyrelsen i Värmlands län har fått många samtal från anhöriga för att de anser att deras son eller dotter som är över 18 år inte får adekvat hjälp och stöd från socialtjänsten.

Många anhöriga är uppgivna och undrar; hur långt måste det gå innan någon gör något.(Värmland)

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har lagt märke till att motivationsarbetet är åsidosatt i vissa kommuner, vilket innebär att socialtjänsten inte anstränger sig tillräckligt för att erbjuda vård och säkerställa att nödvändig vård kommer till stånd. Enligt Länsstyrelsen Västra Götaland ställer socialtjänsten stora krav på att den enskilde ska vara motiverad och kunna anpassa sig till socialtjänstens villkor. Till exempel kan den enskilde endast nå handläggaren på bestämda telefontider eller på tider som har bokats i förväg. Möten kan endast hållas under kontorstid. Länsstyrelsen i Uppsala län har sett tendensen att socialtjänsten släpper ärenden där skäl för LVU och LVM inte uppfylls.

Länsstyrelserna i Västernorrlands och Örebro län har iakttagit att alla kommunerna i länen inte har avsatt resurser för uppsökande arbete för att nå personer med gravt missbruk som inte söker hjälp på egen hand. I Västerbottens län är uppsökande arbete ovanligt, men det förekommer i några kommuner.

Det finns brister i samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården

Arton länsstyrelser instämmer helt eller delvis i påståendet att det brister i samverkan mellan olika vårdgivare. Av kommentarerna framgår att bristerna främst gäller samverkan mellan kommunerna och landstingen.

²³ När unga missbrukar, Utred, agera och dokumentera. Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland, 2008

Flera länsstyrelser anger att landstingen saknar resurser för att kunna behandla och avgifta personer med tungt missbruk och att samverkan mellan socialtjänsten och psykiatrin behöver förbättras. Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att det trots vårdgarantin är vanligt att personer som behöver läkemedelsassisterad behandling får vänta i flera månader innan behandlingen kan ges. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att det finns för få slutenvårdsplatser för abstinensbehandling och flera kommuner i Östergötlands län har uttryckt att det saknas tillräckligt med resurser för avgiftning.

Trots bristerna är utvecklingen positiv. I Stockholms län har samverkan i beroendevården kommit långt genom lokala integrerade mottagningar. I Jönköpings län finns en mottagning för personer med psykisk sjukdom och missbruksproblem som kommunerna och landstinget driver gemensamt.

Barn och unga

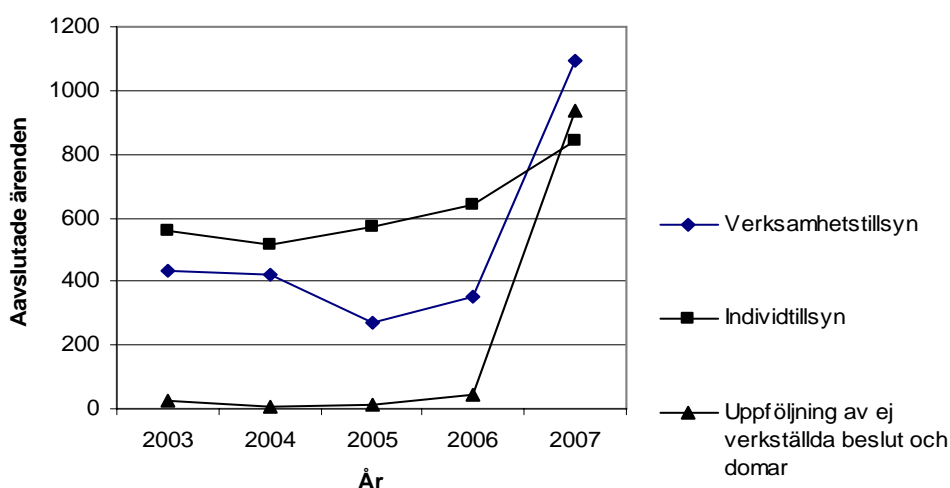
Ungefär 20 700 barn och unga i åldrarna 0 till 20 år var någon gång under 2006 placerade för vård utanför det egna hemmet enligt SoL eller LVU. Den 1 november 2006 var 74 procent placerade i familjehem, 19 procent i hem för vård eller boende (HVB) och 7 procent i hem för särskild tillsyn eller andra placeringsformer.

Totalt beräknas cirka 28 100 barn och unga i åldrarna 0 till 20 år ha haft någon form av behovsprövad öppenvårdsinsats den 1 november 2006. Kontaktperson eller kontaktfamilj (enligt SoL) var den vanligaste öppenvårdsinsatsen²⁴.

Kommunernas kostnader för insatser för barn och unga var 11,4 miljarder kronor 2006²⁵.

Tillsynen inom barn- och familjeområdet har prioriterats

Under 2006 och 2007 har länsstyrelserna fått extra resurser för att förstärka tillsynen inom barn- och familjeområdet. De avslutade verksamhetstillsynsärendena och individtillsynsärendena har blivit många fler. Det gäller i hög grad även uppföljningen av gynnande beslut.



Figur 8. Avslutade tillsynsärenden 2003–2007 gällande barn- och familjeområdet (Källa Natilos)

Under 2006 genomfördes verksamhetstillsyn i 84 kommuner och under 2007 i 258 kommuner. Det motsvarar 28 respektive 88 procent av kommunerna. Under barnuppdraget 2006 och 2007 har länsstyrelserna genomfört verksamhetstillsyn i 272 kommuner vilket motsvarar 93 procent av kommunerna. Individtillsyn inklusive uppföljning av gynnande beslut och domar

²⁴ Barn och unga. Insatser 2006. Socialtjänststatistik 2007:9. Socialstyrelsen 2007.

²⁵ Lägesrapport 2007. Individ och familjeomsorg. Socialstyrelsen 2008.

har genomförts i 66 procent av kommunerna 2006 och i 78 procent av kommunerna 2007.

Under 2006 och 2007 har länsstyrelserna på uppdrag av regeringen genomfört omfattande tillsyn inom den sociala barn och ungdomsvården. I uppdragen ingick att:

- påverka kommunerna att aktivt planera för de resurser som behövs för att barn och unga ska få den vård, omsorg och den tillsyn de behöver,
- granska hur kommunerna hanterar anmälningar om barn som far illa,
- granska dokumentation och handläggning av utredningar i alla kommuner och se till att handläggningen är rättssäker och att barn kommer till tals,
- utöva strukturerad och operativ tillsyn över alla enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga får insatser enligt socialtjänsten,
- granska kommunernas hantering av familjehemsvården och familjehemsplaceringar,
- se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna när förvaltningar inom en och samma kommun, kommuner eller olika huvudmän tvistar.

Under mars 2008 överlämnade länsstyrelserna en gemensam rapport till regeringen med de iakttagelser man gjort inom ramen för barnuppdraget.

Tillsynen av hem för vård eller boende, dvs. fjärde punkten i regeringsuppdraget, sker i samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna inom ramen för HVB-uppdraget. Alla hem för vård och boende ska granskas. En lägesrapport som bygger på de 156 hittills granskade hemmen har lämnats till regeringen i april 2008. Tillsynen fortsätter under 2008 och en slutrapport ska överlämnas till regeringen i januari 2009.

Båda tillsynsprojekten har genomförts systematiskt och alla 21 länsstyrelser har deltagit. I barnuppdraget har länsstyrelserna haft ett antal nyckelfrågor för de olika områdena som utgångspunkt för sin tillsyn. I HVB-uppdraget har gemensamma bedömningskriterier använts i tillsynen.

Här sammanfattar vi resultaten kortfattat, eftersom länsstyrelserna under våren 2008 har avrapporterat en nationell sammanställning av sina iakttagelser inom barn- och familjeområdet under åren 2006 och 2007. I övrigt hänvisas till de resultat och iakttagelser som finns sammanställda i rapporten Socialtjänsten och barnen²⁶ och i rapporten Hem för vård eller boende för barn och unga²⁷.

Barnuppdraget

Tillsynen inom barnuppdraget bygger på mer än 1 000 verksamhetstillsyner och visar stora skillnader mellan olika kommuners socialtjänst. Skillnaderna gäller inte bara utbudet av insatser utan även hur kvaliteten och grundläggande rättssäkerhetskrav tillgodoses.

²⁶ Socialtjänsten och barnen. Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006–2007 (2008). www.lst.se

²⁷ Hem för vård eller boende för barn och unga. Lägesavstämning från en nationell tillsyn 2006–2007. Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2008). www.socialstyrelsen.se

Följande kom fram i länsstyrelsernas granskning:

- Kommunerna planerar i allmänhet för att det ska finnas resurser för socialtjänstens arbete med barn och familjer. Trots en uttalad viljeinriktning planeras ofta inte verksamheten på ett strukturerat sätt och det saknas en tydlig koppling mellan mål, resurser och resultat.
- I de flesta kommunerna fungerar det bra att ta emot anmälningar. Men på många håll dröjer man sedan oacceptabelt länge med att ta ställning till om man ska öppna en utredning. Även om utredningarna generellt sett blivit bättre finns det exempel på kommuner som visar allvarliga kvalitetsbrister.
- Det finns ett stort och växande utbud av öppenvård men tillgången på öppna insatser varierar mycket mellan kommunerna. En tydlig trend är att den enskilde oftare hänvisas till öppenvården utan föregående behovsprövning.
- Socialtjänstens arbete med familjehemsvården visar stora brister. Det finns barn som placeras i familjehem utan rättssäkra beslut och utan att familjehemmet först grundligt har utretts. Vårdplanen som ska beskriva innehållet i vården är inte alltid utformad så att det går att följa barnet på ett systematiskt sätt. Socialtjänsten besöker familjehemmet för sällan och det är ingen självklarhet att barnet får möjlighet att tala med socialsekreteraren i enrum.
- I de flesta kommuner finns samverkansgrupper med exempelvis barn- och ungdomspsykiatri och skolan för att samverka kring barn som behöver stöd. Utvecklingen av gemensamma öppenvårdsprojekt har bidragit till att barn kan erbjudas tidig och samordnad hjälp från flera verksamheter.

HVB-uppdraget

Granskningen av de 156 hemmen för vård och boende visar att det finns några områden där de granskade hemmen behöver förbättra sig. Det gäller:

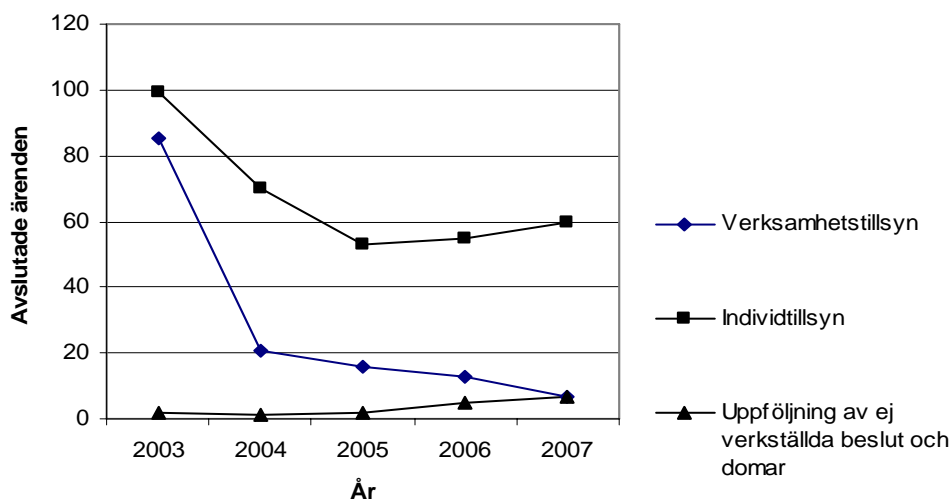
- barnens möjligheter till delaktighet genom att hänsyn tas till barnens åsikter utifrån ålder och mognad när det gäller hur behandlingen planeras och genomförs.
- säkerheten genom att ta fram rutiner för att förebygga och förhindra att barn under placeringen utsätts för sexuella övergrepp av andra placerade barn, personal eller utomstående.
- att alla skolpliktiga barn som är placerade i HVB ska ha tillgång till och delta i skolundervisning utifrån barnets egna förutsättningar.
- att ungdomarnas tandhälsa ska tillgodose under placeringstiden.

Familjerätt

Socialtjänstens familjerätt ger insatser i olika former som direkt eller indirekt berör många barn. Socialnämnden medverkade till att faderskapet fastställdes för cirka 58 900 barn och till att till cirka 18 800 barn förde samarbetsavtal inom familjerätten år 2006. Cirka 7 300 barn berördes av utredningar om vårdnad, boende och umgänge och man gjorde cirka 2 600 medgivandeutredningar bl.a. för internationella adoptioner. Totalt var cirka 27 100 familjerådgivningsärenden aktuella 2006²⁸. Kommunernas kostnader under 2006 var cirka 533 miljoner kronor²⁹.

Antalet tillsynsärenden har successivt minskat

Antalet avslutade verksamhetstillsynsärenden minskade kraftigt 2004. Därefter har antalet ärenden successivt minskat. 2006 avslutades tretton och 2007 sju verksamhetstillsynsärenden i elva respektive sex av landets kommuner. Antalet avslutade individtillsynsärenden har under de senaste åren varierat mellan 50 och 60 ärenden. Under 2006 genomfördes individtillsyn i 45 och under 2007 i 47 av landets kommuner.



Figur 9. Avslutade tillsynsärenden 2003–2007 gällande familjerätten (Källa Natilos)

Av de 20 avslutade verksamhetstillsynsärendena under 2006 och 2007 har länsstyrelserna funnit brister eller meddelat kritik i 11 ärenden. De flesta ärenden rör handläggning av utredningar om vårdnadstvister, fastställande av faderskap och utredningar för medgivande av adoption. I något enstaka ärende har länsstyrelsen genomfört tillsyn över familjerådgivningen. De brister och den kritik som meddelats rör främst långa handläggningstider och långa utredningstider.

²⁸ Familjerätt år 2007. Statistik Socialtjänst 2008:3. Socialstyrelsen 2008.

²⁹ Lägesrapport 2007, Individ och familjeomsorg. Socialstyrelsen 2008.

Av 115 avslutade individtillsynsärenden under 2006 och 2007 har länsstyrelserna funnit brister eller meddelat kritik i 31 ärenden. De flesta klagomålen som ligger till grund för tillsynen rör tvister mellan föräldrar vid handläggningen av vårdnads- och umgängesutredningar. Klagomålen rör brist på objektivitet hos socialtjänsten och att den ena partens synpunkter inte har beaktats i utredningen.

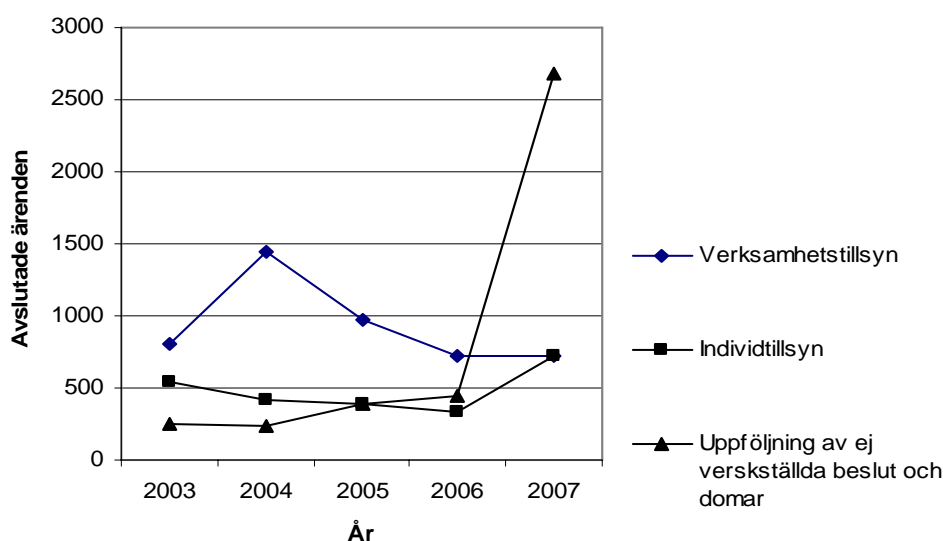
Det finns också några klagomål som rör medgivandeutredningar för adoption. Då handlar det framför allt om klagomål på långa handläggningstider. I några enstaka fall finns klagomål på socialtjänstens handläggning av faderskapsutredningar. I ett fall fick socialnämnden kritik för att nämnden inte hade förhandsprövat, dokumenterat och fattat beslut med anledning av en mans begäran om faderskapsutredning.

Äldreomsorg

Drygt 140 300 äldre som bodde i ordinärt boende var beviljade hemtjänst den 1 oktober 2006. Jämfört med år 2000 är det en ökning med 16 procent. Hela ökningen finns i åldersgruppen 80 år och äldre. Vid samma tillfälle bodde 98 600 äldre i särskilda boendeformer. Här har antalet i stället minskat med cirka 17 procent sedan år 2000³⁰. Kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre uppgick år 2006 till drygt 80 miljarder kronor. Detta motsvarar 56 procent av socialtjänstens totala kostnader³¹.

Tillsynen ägnar mycket tid åt beslut som inte verkställs

Antalet ärenden som har avgjorts inom verksamhetstillsynen har legat på drygt 700 under åren 2006 respektive 2007. Tillsammans är det lika många ärenden som avslutades i verksamhetstillsynen under 2004, då äldreskyddsombuden hade kommit igång med sin tillsyn av äldreomsorgen. Antalet individärenden har dock ökat under perioden, vilket kan förklaras med att ett stort antal ansökningar om särskild avgift har gjorts. Den mycket kraftiga ökningen av de ärenden som avser uppföljning av ej verkställda domar och beslut avspeglar införandet av den nya bestämmelsen om uppföljning av gynnande beslut fr.o.m. den 1 juli 2006. Tidigare uppföljningar avser endast gynnande domar.



Figur 10. Avslutade tillsynsärenden 2003 – 2007, Äldreomsorg. (Källa Natilos)

Under 2006 har verksamhetstillsyn genomförts i 78 procent av landets kommuner och under 2007 i 76 procent. För hela perioden 2006–2007 har

³⁰ Äldre – vård och omsorg år 2006 – Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen. Statistik Socialtjänst 2007:3. Socialstyrelsen 2007.

³¹ Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2007. Socialstyrelsen 2008.

länsstyrelserna i 56 procent av verksamhetstillsynsärendena och i 23 procent av individtillsynsärendena meddelat kritik eller påtalat brister.

Ansökan och beslut anpassas till kommunala riktlinjer

Det är vanligt att det finns kommunala riktlinjer för biståndsbedömning. Under perioden har länsstyrelserna genomfört 443 tillsynsärenden där det har varit aktuellt att granska riktlinjer. I drygt 70 procent av dessa ärenden har länsstyrelserna påpekat brister eller framfört kritik. Samtliga länsstyrelser håller helt eller delvis med om att riktlinjerna i hög grad styr vilka insatser som beviljas.

Länsstyrelserna i sydlänen³² har tillsammans granskat rättssäkerheten vid ansökan om hemtjänstinsatser i 16 kommuner. Grundläggande för en rättssäker handläggning är att den enskildes behov och önskemål om hjälp ska ligga till grund för hela handlägningsprocessen. En av utgångspunkterna för tillsynen har därför varit att granska just denna aspekt. Av länsstyrelsernas gemensamma rapport³³ framgår att majoriteten av de 36 intervjuade biståndshandläggarna talar om för den sökande vad riktlinjerna anger när hon eller han ansöker om något utöver dessa. Enligt biståndshandläggarna anpassar då den sökande sina önskemål så att de stämmer överens med riktlinjerna. Många handläggare dokumenterar då inte den enskildes ursprungliga önskemål. I nästan alla akter var de insatser som beviljats identiska med dem som framgick av ansökan, samtidigt som de överensstämde med de riktlinjer som fanns. Länsstyrelsen i Stockholm har gjort en motsvarande granskning i fem kommuner och fem stadsdelar och kommit fram till ett nästan identiskt resultat när det gäller den enskildes rättssäkerhet vid ansökan om hemtjänstinsatser³⁴. Detta trots att de granskade riktlinjerna både beskriver insatser som kan beviljas och ger utrymme för att andra insatser kan prövas, samt att de anger att individuella bedömningar ska göras i varje enskilt ärende. Länsstyrelsen i Gävleborg uttrycker motsvarande iakttagelser på följande sätt:

Frågor vid tillsynsbesök om riktlinjer besvaras ofta med att det finns riktlinjer, men att det alltid sker en individuell bedömning. Intervjuer med brukare inom hemtjänsten visar att ibland är det riktlinjerna som styr mer än det individuella behovet. Vid ansökningstillfället då handläggaren besöker brukaren kan vissa behov/önskemål "förhandlas" bort, vilket gör att det vid tillsyn inte framgår vad den enskilde egentligen ville ansöka om. (Gävleborg)

Hemtjänst eller servicetjänst – det är frågan

Cirka hälften av länsstyrelserna har uppmärksammat att vissa kommuner har börjat tillämpa någon form av förenklad biståndshandläggning för hemtjänstinsatser. Den enskildes ansökan utmynnar i dessa fall i ett biståndsbeslut om antal timmar, men det framgår inte alltid vilken typ av hjälp som

³² Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg och Skåne

³³ Rättssäkerheten vid ansökan om hemtjänstinsatser. Länsstyrelserna/Länsstyrelsen i Jönköpings län 2007.

³⁴ Rättssäkerheten vid ansökan om hemtjänstinsatser. Länsstyrelsen i Stockholms län, 2007.

beslutet omfattar. Ansvar för vad insatsen ska innehålla och hur den ska utföras blir i stället en fråga mellan den enskilde och utföraren av insatsen.

Det finns variationer i hur den förenklade biståndshandläggningen går till, hur nära kontakt biståndsbedömaren har med den sökande, om hembesök görs eller inte osv. Västra Götaland beskriver en modell som tillämpas i stadsdelen Askim i Göteborgs stad där hemtjänstinsatserna är tydligt uppdelade i omsorgsinsatser respektive serviceinsatser. När det gäller serviceinsatser ansöker den enskilde om det som han eller hon behöver ur en servicemeny, som innehåller insatser som att värma mat, tvätta, stryka, köpa dagligvaror, följa med på promenader, vattna krukväxter etc. De behov som den enskilde uppger utgör grunden för den tid som hon eller han beviljas. Den enskilde kan disponera tiden som han eller hon önskar och byta sin beviljade insats mot något annat på menyn. När det gäller omsorgsinsatser görs ansökan och utredning på traditionellt vis. Ansvar för hur insatserna ska utföras ligger på utförarna, dvs. särskilda omsorgsteam som utför personlig omvårdnad respektive serviceteam som ger serviceinsatser³⁵.

Den förenklade handläggningen som leder till ett biståndsbeslut med rätt till ett antal timmars hemtjänst är inte samma sak som kommunens möjlighet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre enligt den lag som infördes den 1 juli 2006³⁶. Lagen ger möjlighet för kommunerna att på ett enkelt sätt, utan föregående behovsprövning, tillhandahålla servicetjänster för att förebygga skador, olyckor eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad. Servicetjänsterna är inte riktade till någon enskild person utan ska kunna erbjudas alla över 67 år eller den åldersgräns som kommunen bestämmer. Kommunen bestämmer även, inom lagens ram, vilka tjänster som ska erbjudas som service. Servicetjänster åt äldre ligger nära och kompletterar kommunens verksamhet enligt SoL. Det är också samma nämnd som ansvarar för kommunens verksamhet enligt SoL som ska ha ansvaret för verksamheten enligt den nya lagen.

Länsstyrelsernas erfarenheter av den nya lagen om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre är ännu mycket begränsad. Länsstyrelsen i Östergötland har dock vid flera tillfällen kritiserat Linköpings kommun för att tillhandahålla hemtjänst som service på ett sätt som varken stämmer med socialtjänstlagen eller med lagen om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. För att få personlig omvårdnad som service i Linköpings kommun krävs att den enskilde ska vara ”beroende eller delvis beroende enligt bedömningsinstrumentet ADL-trappan”. Trots att en ”behovsprövning” görs får den enskilde alltså inte något beslut enligt SoL. I stället skrivs ett avtal mellan den enskilde och ansvarig utförare. Enligt Länsstyrelsen i Östergötland blir den som begär ett beslut om bistånd hänvisad till kommunens biståndshandläggare, men de flesta begär inte något sådant beslut.

³⁵ Tillsyn av äldreomsorgen inom Göteborgs stad – Askim. Rapport 2007:11. Länsstyrelsen i Västra Götaland 2007.

³⁶ Lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre

Det planeras för utbyggnad av särskilda boendeformer

Den omstrukturerad som kännetecknade äldreomsorgen i början av 2000-talet, främst nedläggningen av särskilda boendeformer, har avstannat. Detta är en bild som länsstyrelserna känner igen från många kommuner. Nu finns i stället tecken som tyder på att trenden har vänt och att flera kommuner i stället planerar för och bygger särskilda boendeformer. Detta hänger delvis samman med att det i samband uppföljningen av gynnande beslut och domar uppdragats att många äldre får vänta oskäligt länge på att få en bostad med särskild service och att kommunerna inte vill riskera att drabbas av sanktionsavgifter. Fortfarande satsar kommunerna även på att bygga om särskilda boenden för att förbättra standarden.

En annan företeelse som kan skönjas i flera kommuner är utbyggnaden av seniorbostäder. Personer som söker trygghet och gemenskap, men inte uppfyller kraven för att beviljas särskilt boende, kan på detta sätt få tillgång till bostäder som är anpassade för äldre. Någon biståndsprövning krävs inte för att få tillgång till denna typ av bostäder. Andra namn på dessa bostäder är t.ex. trygghetsboenden, mellanboenden, pensionärsboenden och satellitboenden.

Några länsstyrelser har observerat att det i enstaka fall förekommer att dessa bostäder förmedlas via den kommunala äldreomsorgsförvaltningen efter att en ”behovsbedömning” gjorts, men utan att något biståndsbeslut fattas. För att få tillgång till en bostad krävs t.ex. att man har ett visst omsorgsbehov som tillgodoses genom hemtjänsten. Det sker således någon form av dold bedömning och prioritering av vilka som kan få tillgång till seniorbostäderna eller kan få stå i kö till en sådan bostad.

Korttidsboende i väntan på särskilt boende

Samtliga länsstyrelser utom Gotland har observerat att korttidsboenden har blivit den plats där många vistas i väntan på att få komma till ett särskilt boende. Iakttagelserna har dels gjorts i samband med inspektioner, dels i samband med uppföljningen av gynnande beslut, då kommunerna uppger vad de gör för den enskilde i väntan på att beslut om särskilt boende kan verkställas.

När platserna i korttidshemmen utnyttjas för dem som väntar på särskilt boende minskar möjligheten att få en korttidsplats för personer som behöver vistelsen av andra skäl. Det handlar om dem som behöver rehabilitering eller möjlighet att återhämta sig efter en sjukhusvistelse. Det handlar också om anhöriga som har behov av avlastning eller växelvård.

För dem som väntar på särskilt boende kan vistelsen vara påfrestande, dels på grund av den ovissa väntetiden, dels på grund av att korttidshemmet kan ha en lägre standard än vad som lämpar sig för en längre tids boende. Den enskilde måste kanske dela badrum, toalett och även rummet med någon annan. Det kan vara svårt att få rum med personliga tillhörigheter. Under sådana förhållanden är det också svårt att ägna sig åt de vardagliga aktiviteter som man kan utföra i en egen, fullvärdig bostad.

Stockholms län har under 2006 och 2007 gjort tillsyn i 34 korttidsboenden. Det visade sig att nästan hälften av de 475 personer som vistades i dessa korttidsboenden väntade på en plats i särskilt boende. De allra flesta vän-

tade på ett gruppboende för demenssjuka. 130 äldre delade rum med någon som de själva inte hade valt. Många av de äldre som Länsstyrelsen intervjuade upplevde detta som besvärande på många sätt. De upplevde det också som otryggt att behöva byta rumskamrat då och då. Särskilt svår kan situationen vara för den som tvingas dela rum med en demenssjuk person:

Det var hemskt, jag vågade knappt sova och inte visste jag vad jag kunde säga när min rumskamrat ropade på hjälp.(Stockholm³⁷)

Länsstyrelsen i Dalarna som har granskat korttidsboenden i länets samtliga kommuner vittnar också om att många personer vistas på korttidsplats i väntan på särskilt boende. Skillnaderna mellan kommunerna är stora, men i hälften av kommunerna upptas 50–75 procent av platserna av personer som väntar på särskilt boende. Vistelsetiderna sträcker sig över flera månader upp till ett år. En äldre person uttrycker sig så här:

Jag trodde inte att man kunde få bo så länge på ett korttidsboende, vi skojar ibland och säger att det är ett långtidsboende.(Dalarna³⁸)

Länsstyrelsen i Östergötland har bland annat uppmärksammat att många kommuner skapar korttidsplatser för att möta sjukvårdens krav på allt snabbare utskrivning. Det ökade behovet av korttidsplatser beror också på bristen på särskilda boenden. Människor som vistas på korttidshemmen gör det således av olika skäl. De har dessutom olika behov, vilket gör att Länsstyrelsen ser ett behov av att de berörda nämnderna analyserar och utvärderar hur korttidsplatserna används³⁹.

Ett annat problem som några länsstyrelser har uppmärksammat i enstaka fall är att enskilda personer får en korttidsplats utan att något biståndsbeslut fattats. Det handlar i de flesta fall om personer som kommer direkt från sjukhusvård och som behöver en kortare tids återhämtning innan de kan återvända hem. Hur platsen tillhandahålls varierar. Det kan t.ex. vara ett bedömarteam som består av landstingets sjukvårdspersonal och någon representant från kommunens biståndsbedömare som avgör vem som får komma till en sådan korttidsplats. Trots att en bedömning görs, ibland med utgångspunkt från vissa bestämda kriterier, följs den inte av ett biståndsbeslut. Problemet med att tillhandahålla insatser på detta sätt är att insatser utan beslut inte kan avse individuell omsorg i socialtjänstens mening. Den enskilde kan inte heller överklaga, eftersom det inte finns något biståndsbeslut.

Förbättringar kan ses i verksamheternas dokumentation

En viktig informationskälla för länsstyrelsernas tillsyn är verksamheternas dokumentation. Denna kan bland annat avspegla hur verksamheten fungerar

³⁷ Planering eller väntan? Om korttidsboenden för äldre. Faktablad 2007:8. Länsstyrelsen i Stockholm, 2007.

³⁸ Korttidsboende – ett boende med många ansikten. Verksamhetstillsyn i Dalarnas kommuner 2007. Rapport 2007:18. Länsstyrelsen i Dalarna, 2007.

³⁹ Korttidsboende – en kort tids boende? Länsstyrelsen i Östergötland. 2008.

för varje individ men också i vilken utsträckning ledning och personal följer de bestämmelser som finns för dokumentationen. Under perioden har länsstyrelserna i 819 verksamhetstillsynsärenden granskat den dokumentation som förs i samband med genomförandet av insatser, främst i särskilda boenden, korttidsboenden och hemtjänst. I cirka 82 procent av dessa tillsynsärenden har länsstyrelserna funnit brister.

Länsstyrelserna har även granskat så kallade genomförandeplaner, som visar hur de enskilda personernas beslut ska genomföras i praktiken. Syftet med dessa är att skapa en tydlig struktur för det praktiska genomförandet och uppföljningen av en beslutad insats. I 648 av de ärenden där genomförandeplaner har varit föremål för verksamhets- eller individtillsyn har länsstyrelserna funnit brister i 70 procent av tillsynsärendena.

Trots att länsstyrelserna har funnit brister i så hög utsträckning har de ändå kunnat konstatera att dokumentationen, både när det gäller genomförandeplaner och den löpande dokumentationen, är ett område som är under utveckling i många verksamheter. Det finns kommuner som arbetar mycket aktivt med att förbättra dokumentationen.

Förekomsten av genomförandeplaner blir alltmer vanlig i verksamheterna. Däremot skiftar genomförandeplanernas kvalitet och hur de används i det vardagliga arbetet. Flera länsstyrelser talar om stora variationer från verksamhet till verksamhet, samt att det inte är lika vanligt med genomförandeplaner i korttidsverksamheter som i särskilda boenden och hemtjänst.

Ett problem som många länsstyrelser tar upp är att de äldre inte är tillräckligt eller inte alls delaktiga i arbetet med genomförandeplanerna och inte heller deras anhöriga eller företrädare. Genomförandeplanerna upprättas i sådana fall med utgångspunkt från personalens syn på de äldres behov. Ett annat problem som uppmärksammas är att genomförandeplanerna, även de som är väl genomarbetade, inte alltid används som levande instrument. De blir i stället liggande och uppföljningen brister. Inte heller dokumenteras avvikelser från planeringen.

Genomförandeplanerna, liksom dokumentationen i övrigt, står naturligtvis och faller med de förutsättningar som personalen har för att arbeta med dem. Grundläggande är att personalen förstår syftet med genomförandeplanen och att det finns tid avsatt för ändamålet. Men så är inte alltid fallet.

Tillsynen visar att det har skett en positiv utveckling av den sociala dokumentationen. Det finns någon form av genomförandeplaner på alla besökta äldreboenden. Att dokumentationen ska ske har personalen kännedom om men vad och varför råder det en viss osäkerhet kring (Kronoberg⁴⁰).

Även när det gäller den löpande dokumentationen och sammanställningen av denna i den enskildes akt ser länsstyrelserna vissa problem som återkommer från plats till plats. Ett nästan klassiskt problem är att den sociala dokumentationen blandas ihop med den dokumentation som avser hälso- och sjukvårdsinsatserna. Inte ovanligt är dessutom att den sociala dokumentationen är mindre framträdande än den som gäller hälso- och sjukvården.

⁴⁰ En tillsynsrapport om kvällarna på särskilda boenden. Meddelande 2007:24. Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2007

Ansvar för dokumentationen är ofta oklar och vilar till stor del på omvårdnadspersonal och sjuksköterska. Länsstyrelsen är mycket tveksam till att dessa har kompetens att dokumentera utifrån socialtjänstlagen. Enhetscheferna står många gånger helt utanför arbetet med individuell planering och social dokumentation. (Västerbotten)

Lex Sarah handlar ofta om brister i tillsynen av de äldre

Den bestämmelse i socialtjänstlagen (14 kap. 2 § SoL) som allmänt brukar kallas Lex Sarah innebär bland annat att var och en som är verksam i omsorgen om äldre ska vaka över att dessa får en god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna ska anmäla detta till socialnämnden. Om inte förhållandet avhjälpas utan dröjsmål, ska nämnden anmäla förhållandet till länsstyrelsen. Kommunernas och enskilda verksamheters hantering av bestämmelserna har varit föremål för verksamhetstillsyn i 565 fall. I cirka 72 procent av tillsynsärendena har länsstyrelserna meddelat kritik eller påtalat brister.

Länsstyrelserna har i sin tillsyn kontinuerligt granskat, tagit upp till diskussion och informerat om Lex Sarah. Detta torde ha bidragit till en ökad medvetenhet och mer aktivt arbete med frågan. Det finns också en försiktig optimism hos flera länsstyrelser som menar att kunskapen om Lex Sarah går framåt, att ledningen i kommunerna tar Lex Sarah på stort allvar och att åtgärder vidtagits för att hålla personalens kunskap levande. Trots denna förbättring finns på sina håll fortfarande många brister.

Länsstyrelsernas erfarenheter från tillsynen visar att de flesta som arbetar i äldreomsorgens verksamheter känner till vad Lex Sarah är, att de ska anmäla missförhållanden och att det finns en blankett för det. Kunskapen om innehållet i instruktionerna kan däremot vara mer varierande, liksom var dessa förvaras. Den egentliga insikten om vad som kan anmälas kan också vara bristfällig. Kunskaperna är ofta bristfälliga bland nattpersonal, visar den tillsyn som genomförts under kvällstid och på natten i bl.a. Jönköpings, Kronobergs och Södermanlands län. Ibland kan förväxlingar göras med den anmälningsplikt som finns inom hälso- och sjukvårdsområdet, den s k Lex Maria, eller med sådant som ska dokumenteras som avvikelser i den sociala akten eller den medicinska journalen.

Flera länsstyrelser menar att det även finns brister på chefsnivå. Det får t.ex. till följd att personalen inte ges tillräckliga förutsättningar för att veta när, vad och hur de ska anmäla. Kunskaperna om hur en anmälan ska hanteras kan också vara bristfälliga, vilket bland annat kan leda till att de utredningar som ska göras så snart en anmälan inkommit inte är så uttömmande som de borde vara. Ytterligare ett problem är att erfarenheterna från anmälningarna inte tas tillvara i verksamheterna, att personalen inte får någon återkoppling på vad som hänt med deras anmälningar samt att anmälningarna inte används i ett systematiskt förbättringsarbete.

Vad är det då för missförhållanden som anmäls? En tendens tycks vara att de övergrepp som begås oftast är av ekonomisk art, t.ex. stölder. De brister i omsorgen som anmäls handlar till stor del om brister i tillsynen av de äldre. Ett exempel från ett ärende som har lett till allvarlig kritik av Länsstyrelsen i

Uppsala får här illustrera vad en anmälan kan innehålla. I detta fall är det personalen i en hemtjänstgrupp som har gjort en gemensam anmälan med anledning av uteblivna insatser för de äldre. Personalen menar att det är den otillräckliga bemanningen som gör att det inte går att hålla en god kvalitet i de insatser som de enskilda har beviljats enligt SoL.

... De brister som påtalas har inneburit att vissa biståndsinsatser uteblivit. Andra har blivit tidsmässigt reducerade, senarelagda eller försenade. Insatser har också blivit ofullständiga eller bristfälligt utförda. Exempel på insatser som påverkats är personlig hygien, tand- och munhygien, social samvaro, utevistelse, städning, tvätt och inköp. I anmälan hävdas att arbetet inte främjat god omsorg och att den enskilde inte levt under trygga förhållanden...(Uppsala)

Kompetensen har höjts men många brister kvarstår

Genom den så kallade kompetensstegen⁴¹ har den formella utbildningsnivån för personalen i äldreomsorgen höjts i hela landet. Baspersonalen har fått en utbildning som de har direkt nytta av i omsorgsarbetet. Det innebär att det finns bättre förutsättningar än tidigare att kunna utveckla stödet till de äldre både i särskilda boendeformer och i hemtjänsten.

Den ökade kunskapsnivån innebär inte automatiskt att äldreomsorgen förbättras i motsvarande grad. Länsstyrelserna ser flera brister i de förutsättningar som krävs för att personalen ska kunna tillämpa sina nya kunskaper och göra ett gott arbete. En sådan förutsättning är att personalstyrkan motsvarar de äldres behov av hjälp och stöd. Stockholms län har t.ex. sett en minskad bemanning i många verksamheter eller att personalen får utökade uppgifter. Det innebär att personalens möjligheter att utföra planerade insatser minskar och att de äldre får anpassa sig till personalens scheman. Jönköpings län pekar på att många pensionärer i dag har så stora och omfattande behov att de basala behoven därför upptar merparten av personalens tid. De sociala behoven kommer i många fall i andra eller tredje hand. En vanlig iakttagelse är att personalens tid framför allt inte räcker till för de äldres behov av individuella aktiviteter. Att få tiden att räcka till för samtal i lugn och ro, kanske om frågor av mer existentiell art, får tjäna som exempel på en sådan individuell aktivitet.

En annan förutsättning är att det finns en stödjande ledning, vilket flera länsstyrelser anser vara ett bristområde. Länsstyrelsen i Dalarna t.ex. har sett att personalen saknar tid för att reflektera över arbets- och förhållningssätt i det vardagliga omsorgsarbetet. Personalen efterfrågar ofta en mer stödjande och handledande chef. Enhetscheferna å sin sida anser att de har blivit för mycket administratörer och att det finns oklarheter i rollerna mellan sjuksköterska och enhetschef. Särskilt i verksamheter där sjuksköterska har den mer handledande rollen tenderar det medicinska synsättet att dominera. Brister i den sociala omsorgen synliggörs då inte.

En svårighet i arbetet är att nattbemanningen i särskilda boenden ofta är låg, men även att ensamarbete sker vid de första och sista timmarna på da-

⁴¹ Kompetensstegen; en flerårig nationell satsning för att stödja kommunernas långsiktiga kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete inom vård och omsorg om äldre.

gen. En konsekvens av låg bemanning är att det kan bli långa väntetider mellan kvällsmål och frukost. Länsstyrelsen i Kronoberg skriver i en rapport att den så kallade nattfastan kan bli cirka 15 timmar, vilket kan jämföras med den rekommenderade tiden som är högst 11 timmar.

Det var länge sedan personalen frågade om vi ville ha något kvällsfika (Kronoberg⁴²)

I vissa situationer är det nödvändigt att personalen hjälper varandra i omvårdnadsarbetet och därför måste lämna en enhet för att gå till en annan. Det händer då, särskilt om det är fråga om enheter där det bor personer med demens, att man låser den enhet man lämnar och förlitar sig på larm. Ibland låser personalen in de äldre i deras egna lägenheter. Det finns även andra sätt att hantera konsekvenserna av den låga bemanningen. Här är ett sådant från ett verksamhetstillsynsärende:

Både personal och enhetschef anser att de inte kan ge en god omsorg på grund av låg bemanning, framförallt kvällstid. När bara två är i tjänst måste personalen ta med de boende som är oroliga in i en annan persons lägenhet för att hjälpa henne eller honom med personlig omvårdnad i samband med sänggående. (Östergötland)

⁴² En tillsynsrapport om kvällarna på särskilda boenden. Meddelande 2007:24. Länsstyrelsen i Kronobergs län, 2007.

Funktionshindersomsorg

Under 2006 fick 55 800 personer, varav 18 400 barn, sammanlagt 107 200 insatser enligt LSS. Antalet personer med insatser enligt LSS, exklusive insatsen råd och stöd, har ökat med 23 procent sedan år 2000. De vanligaste insatserna för vuxna är bostad med särskild service och daglig verksamhet. För barn är korttidsvistelse den vanligaste insatsen⁴³. Kostnaderna för insatser enligt LSS till personer med funktionsnedsättning var 2006 drygt 29 miljarder kronor (exklusive Försäkringskassans ersättning för assistansersättning, LASS). Kostnaderna har ökat med 12 procent i fasta priser mellan 2002 och 2006⁴⁴.

Ungefär 19 200 personer yngre än 65 år, som bodde i ordinärt boende, var beviljade hemtjänst den 1 oktober 2006. Hemtjänst, som definieras som biståndsbeslutad *service* och *personlig omvårdnad* som ska underlätta för den enskilde att bo hemma, är den vanligaste insatsen enligt SoL till personer med funktionsnedsättning. Det innebär t.ex. att den insats som brukar benämnas boendestöd för personer med psykisk funktionsnedsättning ingår i begreppet hemtjänst. Jämfört med år 2000 har antalet personer med hemtjänst i denna åldersgrupp ökat med 32 procent⁴⁵. Kommunernas kostnader för insatser enligt SoL/HSL till personer med funktionsnedsättning var drygt 7 miljarder kronor 2006. Jämfört med 2002 innebär detta ingen kostnadsökning⁴⁶.

Tillsynens omfattning

Verksamhetstillsynen inom LSS-området har ökat

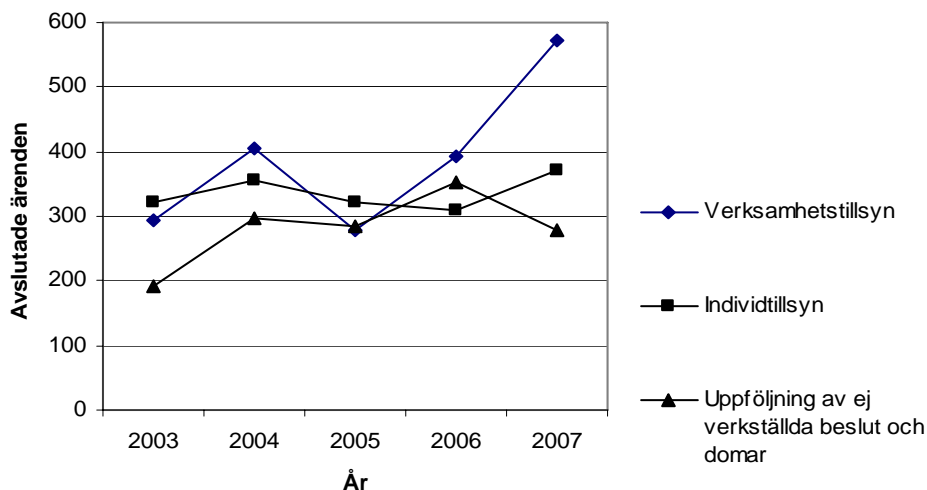
Verksamhetstillsynen har ökat påtagligt under perioden. Ökningen kan delvis förklaras med den tillsyn av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS som länsstyrelserna gjorde under 2006–2007. Till skillnad från alla andra områden pekar kurvan för uppföljning av ej verkställda beslut och domar nedåt i stället för uppåt det senaste året. Det beror på att uppföljningen endast gäller domar, eftersom det ännu inte finns något lagstöd för att följa upp och ansöka om särskild avgift för ej verkställda beslut enligt LSS. Antalet gynnande domar har dessutom minskat, vilket påverkar antalet avslutade ärenden.

⁴³ Funktionshindrade personer – insatser enligt LSS år 2006. Statistik Socialtjänst 2007:2. Socialstyrelsen 2007.

⁴⁴ Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, Lägesrapporter 2007. Socialstyrelsen 2008.

⁴⁵ Funktionshindrade personer år 2006 – kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen. Statistik Socialtjänst 2007:4. Socialstyrelsen 2007.

⁴⁶ Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, Lägesrapporter 2007. Socialstyrelsen 2008.

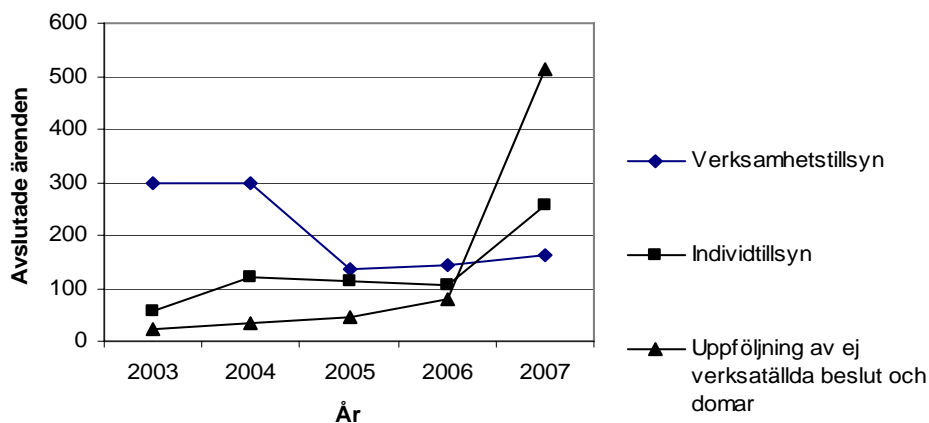


Figur 11. Avslutade tillsynsärenden 2003 – 2007, Funktionshinder LSS. (Källa Natilos)

Under 2006 har verksamhetstillsyn genomförts i 48 procent av kommunerna och under 2007 i 59 procent. För hela perioden 2006–2007 har länsstyrelserna i 37 procent av verksamhetstillsynsärendena och i 36 procent av individtillsynsärendena meddelat kritik eller påtalat brister.

Antalet tillsynsärenden enligt SoL är få

Från 2006 skjuter antalet avslutade ärenden som gäller uppföljning av gynnande domar och beslut i höjden. Det är införandet av rapporteringsskyldigheten för de ej verkställda besluten som gör denna skillnad. Även för individtillsynen förändras antalet ärenden, vilket kan förklaras med de ansökningar om särskild avgift som har gjorts. Den högre andelen verksamhetstillsynsärenden under 2003–2004 utgörs av avslutade ärenden inom den nationella tillsynen av kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder.



Figur 12. Avslutade tillsynsärenden 2003–2007, Funktionshinder SoL. (Källa Natilos)

Under 2006 har verksamhetstillsyn genomförts i 14 procent av kommunerna och under 2007 i 9 procent. För hela perioden 2006–2007 har länsstyrelserna meddelat kritik eller påtalat brister i 29 procent av verksamhetstillsynsärendena och i 19 procent av individtillsynsärendena.

Kommunernas riktlinjer enligt LSS är nu mera lika över landet

Länsstyrelserna fick år 2006 i uppdrag av regeringen att följa upp kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS⁴⁷. Uppdraget genomfördes av länsstyrelserna gemensamt. Granskningen skedde systematiskt med utgångspunkt från en granskningsmall. Resultatet sammanställdes i en gemensam rapport⁴⁸. I alla län, utom Västerbotten, fanns kommuner som hade politiskt antagna riktlinjer. Totalt hade 128 kommuner politiskt antagna riktlinjer medan 63 kommuner planerade att ta fram sådana. I alla riktlinjer utom 13 fanns rekommendationer eller bestämmelser som innebar begränsningar för de personer som har rätt till LSS-insatserna. Begränsningarna skiftade dock från kommun till kommun, från någon enstaka begränsning i en insats till flera begränsningar i alla insatser. I en fjärdedel av de granskade riktlinjerna fanns rekommendationer eller bestämmelser om att alltid tidsbegränsa LSS-besluten. I lika många av riktlinjerna fanns begränsningar om hur många timmars ledsagarservice som handläggarna hade rätt att bevilja. Sådana begränsningar i omfattning fanns även för andra insatser, t.ex. avlösarservice och korttidsvistelse. I riktlinjerna fanns också sammanblandningar med de särskilda bestämmelser som gäller för insatsen personlig assistans och övriga insatser enligt LSS. Några kommuner hade bestämmelser om att vissa LSS-insatser uteslöt rätten till andra LSS-insatser, t.ex. att den som bor i bostad med särskild service inte har rätt till ledsagarservice för aktiviteter utanför bostaden.

Fjorton länsstyrelser har följt upp resultatet av sin granskning. Det sammanlagda resultatet av dessa uppföljningar visar att de flesta kommuner har reviderat sina riktlinjer, helt eller i stor omfattning. I några kommuner har riktlinjerna tagits bort. Ett fåtal kommuner har endast reviderat sina riktlinjer i begränsad omfattning. Bland dessa finns t.ex. några enstaka kommuner som generellt tidsbegränsar i stort sett alla LSS-beslut.

Skälen till att de övriga sex länsstyrelserna inte har följt upp granskningarna är huvudsakligen att de funnit att riktlinjerna inte har några påtagliga begränsningar eller att de inte används på ett för brukarna negativt sätt. Två länsstyrelser har av resursskäl ännu inte kunnat prioritera att följa upp sin granskning.

Länsstyrelsernas tillsyn har bidragit till att kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS nu är mer enhetliga i hela landet. Ur ett brukarperspektiv är detta särskilt viktigt då det stöd brukaren kan behöva och har rätt att få inte ska variera beroende på i vilken kommun han eller hon

⁴⁷ Uppdrag om lagligheten i kommuners prövning av insatser enligt LSS, del 1: Länsstyrelserna ska följa upp kommuners riktlinjer för LSS-insatser samt tillse att dessa utformas så att de inte begränsar enskildas rättigheter.

⁴⁸ Riktlinjer – till hjälp eller stjälp? Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Länsstyrelserna 2007.

bor. Det underlättar även för nämnderna och förvaltningarna, inte minst för LSS-handläggarna, att tillämpningen av LSS är likvärdig i alla kommuner.

Många LSS-handläggare har en pressad situation

Nitton länsstyrelser har uppmärksammat problem och brister i kommunernas arbete med handläggning av LSS-insatser. Länsstyrelserna har påtalat brister eller gett nämnderna kritik i drygt hälften av de 370 individ- och verksamhetstillsynsärenden som avslutats under perioden.

Förutsättningarna för LSS-handläggarna varierar från kommun till kommun. I små kommuner är det vanligt att det bara finns en anställd LSS-handläggare, vilket förstås är sårbart ur flera aspekter. Men även i större kommuner där LSS-handläggarna är fler finns problem och brister av olika slag.

Oavsett kommunstorlek är LSS-handläggarnas situation ofta pressad. Flera länsstyrelser påpekar att antalet ärenden per handläggare är mycket stort. LSS-handläggarnas arbete jämförs ofta med biståndsbedömares inom äldreomsorgen. Därför kan antalet ärenden vara uppåt 100 stycken per tjänst. Länsstyrelserna menar att det vore rimligare att jämföra LSS-handläggarnas uppgifter med socialsekreterares inom barnavård/familjerätt/missbruksvård med tanke på ärendenas karaktär och omfattning.

Det stora antalet ärenden leder till dålig kvalitet i utredningarna och bristfällig dokumentation. LSS-handläggarna saknar dessutom tillgång till systematiska metoder i sitt arbete med att kartlägga och bedöma enskildas behov. På grund av det stora antalet ärenden är det svårt för LSS-handläggarna att hinna med att följa upp sina beslut.

Handläggarnas olika yrkesroller avspeglar sig bl.a. i antalet ärenden. Socialsekreterarna har cirka 15–40 ärenden medan LSS-handläggarna oftast har mångdubbelt fler. (Stockholm⁴⁹)

Tydliga skillnader mellan IFO och LSS-handläggarnas utredningar kunde ses i akterna,... IFO:s utredningar är mer utförliga och övergripande eftersom de omfattar både barnets behov och familjens förmåga, nätverk mm. BBIC⁵⁰ används i vissa fall inom IFO och inom socialtjänsten pågår för närvarande utbildning i metodiken. LSS-handläggare får idag inte någon information eller utbildning om BBIC. (Gävleborg⁵¹)

Flera länsstyrelser påpekar att det brister i stödet till LSS-handläggarna. Handläggarna har inte alltid någon närvarande chef att rådfråga eller att bolla frågor med. De chefer som ska leda handläggarna i arbetet kan ha ansvar för flera områden inom socialtjänsten och har inte alltid de kunskaper som behövs om lagstiftningen och om konsekvenserna av att ha en funktionsnedsättning. LSS-handläggare med bristande kunskaper får därför inte det stöd

⁴⁹ Samverkan kring ungdomar med Aspergers syndrom inom socialtjänsten i Stockholms län 2007. Länsstyrelsen i Stockholm 2008.

⁵⁰ BBIC, Barns behov i centrum. Ett system för handläggning och dokumentation.

⁵¹ ”Falla mellan stolarna...” Rapport från verksamhetstillsyn i två kommuner i Gävleborgs län avseende samverkan inom socialtjänsten i ärenden med barn och ungdomar med ADHD och Aspergers syndrom. Länsstyrelsen Gävleborg, Rapport 2007:22.

de skulle behöva för att klara alla de olika situationer som yrkesrollen kräver. Det finns dock exempel på åtgärder som vidtagits för att komma tillrätta med problemen. Länsstyrelsen i Gotland, som har initierat ett arbete med kollegiegranskning, kan t.ex. se att detta haft effekt på handläggarnas kunskaper i både lagstiftning och förvaltningsrätt. Kunskaperna i och tillämpningen av förvaltningslagen är annars ett område där flera länsstyrelser ser att det finns brister.

LSS-handläggare har i vissa fall bristande kunskaper både om förvaltningsrätt och om konsekvenser av olika funktionshinder. Ofta framförs tidsbrist som ett skäl till långa handläggningstider och svårigheter att hinna med att följa upp fattade beslut. (Västernorrland)

Samverkan mellan olika förvaltningar inom kommunen är ett problem på flera håll, vilket innebär att brukare som behöver få sina behov utredda av handläggare med olika kompetenser kommer i kläm. De får inte helheten av sina behov bedömda och tillgodosedda. Orsaken till samverkansproblemen är inte bara en organisationsfråga utan bottnar även i handläggarnas och ledningens bristande kunskaper om varandras kompetenser och resurser. Det är också en fråga om tid.

Många handläggare efterfrågar ett starkare stöd från ledningens sida för att utveckla samverkan och gemensamma utbildningsinsatser. Handläggarna lyfter fram hinder för samverkan, t.ex. bristande kunskap om varandras arbetsområden, om lagstiftningen både hos dem själva och ledningen, om den interna organisationen och i flera fall verksamheternas budget. (Stockholm⁵²)

Det faktiska utbudet styr vilka insatser som beviljas

Ett av regeringsuppdragen 2006 innebar att undersöka om kommunerna överförde pågående insatser enligt SoL till LSS i syfte att öka underlaget för statliga bidrag⁵³. Länsstyrelsernas ambition var att genomföra uppdraget gemensamt, men fann det svårt att hitta lämpliga tillsynsmetoder. En rekommendation från länsstyrelsernas socialdirektörer var dock att man skulle utgå från Socialstyrelsens statistik vid valet av kommuner som skulle granskas. En markant ökning av LSS-insatser i någon kommun under de senaste två till tre åren borde enligt socialdirektörerna ge anledning till närmare granskning⁵⁴.

Länsstyrelserna har i sin tillsyn inte funnit några tydliga bevis för att det är vanligt att kommunerna för över pågående insatser från SoL till LSS. En

⁵² Samverkan kring ungdomar med Aspergers syndrom inom socialtjänsten i Stockholms län 2007. Länsstyrelsen i Stockholm 2008.

⁵³ Uppdrag om lagligheten i kommuners prövning av insatser enligt LSS, del 2: Länsstyrelserna ska följa upp ett urval ärenden om LSS-insatser som beviljats de två till tre senaste åren för att få kunskap om förekomsten av att kommuner för över pågående insatser från SoL till LSS för att öka underlaget för statliga bidrag samt undersöka vilken typ av insatser som förs över.

⁵⁴ Förslag angående uppdrag i regleringsbrev om kommuners överföring av pågående insatser från SoL till LSS för att öka underlaget för statsbidrag. 28 januari 2006.

mer vanlig iakttagelse är att det faktiska utbudet styr vilka insatser den enskilde får.

Länsstyrelsens uppfattning är att det är alltför vanligt att rätten till insats enligt LSS inte prövas utan SoL används, framför allt om brukaren "hamnar" hos en biståndsbedömare. Utbudsstyrning är vanligt inom biståndsbedömning, dvs. att kommunen talar om vad som finns att söka. (Västra Götaland)

Tre länsstyrelser, Stockholm, Skåne och Östergötland⁵⁵, som har undersökt situationen för personer med psykisk funktionsnedsättning har konstaterat att kommuner ibland för över pågående SoL-insatser till LSS. Det handlar i de flesta fall om befintliga boendeformer enligt SoL som omvandlats till bostäder med särskild service enligt LSS, samtidigt som de boende har erbjudits att få insatsen enligt LSS i stället för SoL. De tre länsstyrelserna har kunnat konstatera att det oftast, men inte alltid, har funnits grund för de nya bedömningarna, men att dessa sannolikt inte hade kommit till om inte kostnadsutjämningsystemet⁵⁶ hade funnits. Länsstyrelserna har dock haft synpunkter på hur handläggningen av vissa ärenden har gått till. Särskilt påpekas brister i den enskildes delaktighet i utredningen. Det finns även brister som gäller bedömningen av personkretstillhörighet och den enskildes behov.

I samband med tillsynen enligt regeringsuppdraget har några länsstyrelser uppmärksammat att en del kommuner beviljar LSS-insatser, men sedan har svårt att verkställa dem på grund av bristen på LSS-verksamheter. Ett beslut om bostad med särskild service enligt LSS verkställs t.ex. i en bostad med särskild service enligt SoL eller utformas som boendestöd.

God kvalitet förutsätter ledning och styrning

Avgörande för att kommuner och enskilda vårdgivare ska kunna bedriva en verksamhet av god kvalitet är att personalen får de förutsättningar som behövs. Nitton länsstyrelser har i sin tillsyn kunnat konstatera att personalens förutsättningar inte alltid är tillräckligt goda för att de ska kunna anpassa insatserna till de individuella behoven.

Brister i ledning och styrning av verksamheter är ett av de problemområden som länsstyrelserna tar upp. En återkommande iakttagelse är att chefer ansvarar för flera verksamheter och därför inte kan finnas på plats och ge personalen den dagliga stöd som de frågar efter och har behov av. En annan vanlig iakttagelse är att personalen saknar handledning. Ibland beror det på bristande förutsättningar, ibland på att cheferna själva inte har den kompetens som behövs.

Vi kan inte säga att det i första hand är den låga bemanningen som försvårar arbetet utan ofta är det brist på ledning och styrning. Det saknas struk-

⁵⁵ Kostnadsutjämningsystemet bakom fler LSS-bostäder? Länsstyrelsen i Stockholm, 2007. www.ab.lst.se/publikationer.

Redovisning av uppdrag 13 del 2 enligt regleringsbrev om överföring av insatser från SoL till LSS på grund av kostnadsutjämningsystemet. Länsstyrelsen Östergötland, 2007.

Verksamhetstillsyn för att följa upp insatser från SoL till LSS. Länsstyrelsen i Skåne. 2007.

⁵⁶ Nationellt utjämningsystem för kommunernas kostnader enligt LSS.

tur i verksamheterna. Daglig verksamhet eller sysselsättning t.ex., styrs ofta av den personal som finns i verksamheterna. Inom daglig verksamhet har personalen jobbat länge och de arbetar på som de alltid har gjort, eftersom ingen utveckling sker. (Dalarna)

Avsaknaden av en närvarande arbetsledning har mer och mer blivit tydlig i korttids- och särskilda boenden. Det har lett till att informella ledare styrt utvecklingen, att subkulturer bildats, vilket resulterat i att kvalitetssäkring utifrån LSS-lagstiftningens grunder och intentioner inte kunnat genomföras. (Östergötland)

Flera länsstyrelser pekar på ett utökat arbete med mål och planer, men det finns fortfarande kommuner där mål och planer inte genomsyrar verksamheterna för personer med funktionsnedsättning. I verksamheter där mål och planer har utarbetats kan det finnas problem med att de inte är förankrade i personalgruppen eller svårigheter med att omsätta dem i praktiken.

Avsaknaden av mål och planer ger ibland personalen en osäkerhet i uppdraget och gränserna för sitt åtagande. Saknas mål blir uppföljningen haltande. Saknas god uppföljning saknas även god information om nödvändiga förbättringar och utvecklingsbehov för verksamheten. (Blekinge)

Andra länsstyrelser pekar på bekymmer med en alltför låg bemanning eller stor personalomsättning. Ytterligare en iakttagelse är att personalresurserna dras ned i gruppboende utan att neddragningen föregåtts av individuella konsekvensbedömningar eller att de enskildas behov avsevärt har förändrats. Konsekvenserna av en låg bemanning påverkar främst möjligheten till individuellt anpassad omvårdnad och egna aktiviteter.

Planer för brukarnas skull?

Den individuella planen enligt LSS⁵⁷, en plan som upprättas på den enskildes begäran, förekommer fortfarande inte i någon större omfattning. Länsstyrelserna tycks inte heller se någon påtaglig förbättring, även om det finns undantag. Det finns kommuner som arbetar systematiskt med att erbjuda och följa upp individuella planer. Vissa har satsat särskilt på att erbjuda barn och ungdomar individuella planer. Detta görs bland annat för att kunna använda de önskemål och de behov som kommer fram i planerna som ett underlag i kommunens långsiktiga planering för att tillgodose framtida behov.

Orsakerna till det svaga genomslaget förklaras bland annat med att kommunens handläggare, som ofta får ta ansvaret för att arbeta fram en individuell plan, inte har möjlighet att lägga ned den tid som krävs. Tidsbristen gör att handläggarna inte är så drivande, som de annars skulle ha varit, för att öka antalet planer. En annan orsak kan vara att den enskilde i dag har en mängd planer som lappar över varandra, vilket gör att behovet inte blir aktuellt förrän vid mycket speciella och komplicerade situationer.

Hur en beslutad insats ska genomföras bör dokumenteras i en genomförandeplan, som mer i detalj beskriver hur insatsen ska genomföras. Genom-

⁵⁷ Individuell plan enligt 10 § LSS

förändringen är en samlingsbeteckning för planer som i verksamheten brukar kallas omsorgsplan, serviceplan, behandlingsplan e.dyl. Länsstyrelsernas iakttagelser angående genomförandepplaner kan sammanfattas i en försiktig trend där genomförandepplanerna vinner terräng, men fortfarande har flera barnsjukdomar. Det framgår tydligt att de genomförandepplaner som finns är av skiftande kvalitet. De kan vara alltför korta och summariska för att vara användbara i det dagliga arbetet. En annan iakttagelse är att de upprättas utan nämnvärd delaktighet från den enskildes sida. En återkommande synpunkt är att de inte alltid används som ett levande instrument. Länsstyrelsen i Dalarna uttrycker detta på följande sätt:

Genomförandepplanerna innehåller sällan mål för den enskilde utan är mer att betrakta som en arbetsplan för personalen. Cheferna följer sällan upp genomförandepplanerna och personalen som upprättar planerna saknar ofta kunskaper om vad en genomförandepplan ska innehålla. (Dalarna)

Men det finns även andra, betydligt mer positiva bilder. Västerbotten, Värmland och Blekinge anser t.ex. att de flesta kommuner arbetar aktivt med genomförandepplaner. Gävleborg uttrycker att det finns en ökad medvetenhet om kvalitetsfrågor och att arbetet med genomförandepplaner är på gång även om det ännu inte sker helt systematiskt. Länsstyrelsen i Gotland ger följande bild av arbetet med genomförandepplaner i en daglig verksamhet:

I en daglig verksamhet har samtliga deltagare en aktuell genomförandepplan. Uppföljning och utvärdering av innehållet av insatsen sker två gånger per år tillsammans med brukaren. Underlaget dokumenteras och ligger sedan till grund för utveckling av verksamheten. Verksamheten har för övrigt en närvarande och tydlig ledning och en engagerad personal. (Gotland)

Anmälningar om missförhållanden kan användas mer i det sociala förbättringsarbetet

I såväl SoL som LSS finns en bestämmelse om anmälan om missförhållanden⁵⁸. Bestämmelsen, som i dagligt tal brukar kallas Lex Sarah, innebär bland annat att den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande som rör en enskild person ska anmäla detta till socialnämnden. Om inte förhållandet avhjälpas utan dröjsmål, ska nämnden göra en anmälan till länsstyrelsen. För verksamheter enligt LSS började bestämmelsen om anmälan om missförhållanden gälla först den 1 juli 2005. I socialtjänstlagen har bestämmelsen funnits betydligt längre. För LSS finns även en äldre föreskrift, anmälan om personskada⁵⁹, som innebär en anmälningskyldighet till Länsstyrelsen i de fall någon person har råkat ut för en allvarlig skada i LSS-verksamhet eller att det föreligger risk för en sådan skada.

I tillsynen har länsstyrelserna funnit flera brister, som i många fall beror på bristande kunskaper om de olika bestämmelserna. Det är inte självklart att personalen i verksamheter enligt LSS känner till att det finns en anmäl-

⁵⁸ 14 kap. 2 § SoL samt 24a § LSS

⁵⁹ SOSFS 1996:17

ningsskyldighet vid personskada. Överlag sker anmälan om personskada relativt sällan till länsstyrelserna. Sedan anmälan om missförhållanden infördes i LSS råder en viss förvirring i fråga om när de olika bestämmelserna, anmälan om missförhållande eller anmälan om personskada, ska tillämpas.

I allmänhet har personalen en viss baskunskap om anmälningsplikten vid missförhållanden. Personalen känner till att de ska göra anmälningar, men har ofta vaga kunskaper om hur det går till, om det finns upprättade rutiner och var dessa i så fall finns.

Flera länsstyrelser har observerat att det är kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterska, MAS, som upprättat rutiner för anmälan om missförhållanden, liksom för Lex Maria och avvikelserapportering. Det förekommer också att MAS har ansvar för informationen till personalen om anmälningsplikten. Hon eller han är ibland även utsedd att genomföra de utredningar som ska göras direkt efter att en anmälan om missförhållanden enligt SoL eller LSS har gjorts. Länsstyrelserna är tveksamma till att MAS har ansvar även för anmälningar inom socialtjänstens område. Till exempel skriver Västra Götaland att utredningarna görs av MAS som ofta helt saknar kunskap om t.ex. LSS.

Länsstyrelserna påpekar även brister hos ledningen, både i kommuner och enskilda verksamheter. Anmälningskyldigheten diskuteras t.ex. inte fortlöpande i verksamheterna. En orsak kan vara att den nämnd som ansvarar för verksamheten har LSS som ”bisyssla”. Det kan t.ex. vara en utbildningsnämnd som har ansvar för LSS-insatsen tillsyn för skolbarn över 12 år. I vissa fall är orsaken att arbetsledningen sällan är närvarande i verksamheten, t.ex. i bostäder med särskild service. En annan orsak är att det kan finnas en kultur som inte ”tillåter” anmälningar.

I huvudsak finns det en stor kunskapsbrist hos verksamhetsledningarna. De ser inte vad anmälningarna är till för och vilka risker som finns i deras verksamheter. (Västra Götaland)

Otillåtna tvångsåtgärder förekommer i LSS-verksamheter

Goda levnadsvillkor är det övergripande kvalitetsbegreppet för insatser enligt LSS. Även andra kvalitetskriterier kan urskiljas ur lagtext och förarbeten, t.ex. respekt för den enskildes rätt till självbestämmande, inflytande och integritet. Den enskildes integritet måste respekteras i alla situationer och vid alla tillfällen och den är oberoende av den enskildes förmåga och hjälpbehov etc.

I verksamheter enligt LSS förekommer det situationer där personalen känner sig frustrerad över att dagliga omvårdnadsrutiner inte löper på som vanligt. Om personalen då tar till andra metoder än att t.ex. försöka motivera och övertala eller avleda kan det leda till att den enskilde känner sig kränkt över att inte bli respekterad. Det kan leda till att han eller hon i vissa fall kan reagera med utagerande eller självskadande beteende. Ibland uppstår allvarliga situationer med självskadande eller våldsamt beteende till synes utan orsak.

Under 2006 och 2007 har länsstyrelserna uppmärksammat att det förekommer olika former av tvång eller frihetsinskränkningar i verksamheter enligt LSS. Socialstyrelsen har gjort en kartläggning som visar att fem länsstyrelser har uppmärksammat att det förekommer så kallad nedläggning när någon person t.ex. är utagerande på något sätt. Nedläggningen innebär att personalen lägger ned personen på magen – på golvet eller på sängen – och håller fast personen tills hon eller han lugnat ner sig. Nio länsstyrelser har kommit i kontakt med verksamheter där det förekommer inlåsningar. Åtta länsstyrelser har observerat andra tvångsåtgärder eller frihetsinskränkningar, t.ex. begränsning i rörelsefrihet eller tillämpning av system med belöningar och bestraffningar. Tvångsåtgärderna förekommer både i verksamheter för vuxna och i verksamheter för barn, främst i bostäder med särskild service. En del av de händelser som länsstyrelserna redovisat bygger på ett medvetet förhållningssätt som är sanktionerat av ledningen för verksamheten.

Vid länsstyrelsens granskning framkommer att det förekommer nedläggningar rörande två personer i gruppboenden. Personalen anger att beträffande den ena personen har nedläggningarna nästan helt upphört, pga mediciner som minskar ångest och utagerande beteende. Nedläggningarna av den andra personen uppges av personalen ske när personen skadar sig själv, personal eller andra personer som bor i gruppboendet. Det uppges att höga chefer i förvaltningen godkänt arbetssättet med nedläggningarna. Nedläggningarna har dokumenterats i avvikelserapporter som vidarebefordrats till MAS för slutlig handläggning. (Uppsala)

Fortsatt ökning av enskild verksamhet inom LSS-området

Tillståndspliktig verksamhet förekommer inom socialtjänstens alla områden. Drygt hälften, 55 procent, av de tillståndspliktiga verksamheterna vänder sig till personer med funktionsnedsättning. Merparten av dessa verksamheter har LSS-tillstånd och utgör 43 procent av det totala antalet tillståndspliktiga verksamheter.

Den trend som kunde anas redan för ett par år sedan håller i sig. Den innebär att antalet tillståndspliktiga verksamheter fortsätter att minska eller i princip är oförändrat för de flesta målgrupper. Så är dock inte fallet för tillståndspliktiga verksamheter enligt LSS. Till viss del kan ökningen förklaras med att tillståndsplikten inom LSS-området även avser sådan verksamhet som kommunerna lägger ut på entreprenad. Särskilt storstadslänen, dvs. Stockholm, Västra Götaland och Skåne samt även Uppsala, har vid utgången av 2007 uppmärksammat att flera kommuner förbereder sig för att kunna lägga ut LSS-verksamheter på entreprenad.

Bland nyetablerade verksamheter märks bland annat verksamhet som riktar sig till personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, särskilt personer med Aspergers syndrom.

Fördelningen av antalet tillstånd över landet varierar kraftigt, särskilt när det gäller LSS-verksamheter. Stockholms län har cirka 425 tillstånd. Därefter kommer Västra Götaland med cirka 105 tillstånd. Ett 50-tal tillstånd finns i Östergötlands respektive Södermanlands län, mellan 30 och 40 i Uppsala, Västmanland respektive Skåne. Sex län har mellan 10 och 20 tillstånd och åtta län har under tio tillstånd vardera. I landet som helhet domi-

nerar de verksamheter som har tillstånd att bedriva bostad med särskild service för vuxna. Vid årsskiftet 2006/2007 fanns cirka 430 sådana tillstånd. Därefter följer daglig verksamhet med cirka 245 tillstånd samt korttidshem med drygt 100 tillstånd.

Enskild verksamhet enligt SoL för personer med psykisk funktionsnedsättning är inte lika ojämnt fördelad över landet. Här varierar antalet tillstånd från knappt någon verksamhet till cirka 50 stycken. Även här har Stockholms län flest tillstånd, drygt 50. Västra Götaland har cirka 40 och Skåne och Uppsala län har cirka 25 tillstånd var. Merparten av tillstånden rör boende i HVB eller korttidsboenden och bostäder med särskild service.

Det är svårt att se några tydliga trender över landet, då andelen enskild verksamhet varierar så kraftigt, särskilt inom LSS-området. Verksamheter som läggs ut på entreprenad är en relativt ny företeelse. Det är endast i Stockholms län som tillståndsprövning av entreprenader pågått under längre tid i någon påtaglig omfattning⁶⁰. Med tanke på de många enskilda verksamheter som finns i Stockholms län kan det vara befogat att redovisa de trender som länsstyrelsen där har uppmärksammat:

En ständig ökning sker av nya verksamheter i form av dagliga verksamheter och gruppboenden för personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, främst för personer med Aspergers syndrom. I inkomna klagomålsärenden framkommer ofta att målgruppen har svårt att få sina behov tillgodosedda. Antalet inkomna tillståndsärenden har ökat från 218 år 2005 till 330 för 2007. Stora utförare kan samtidigt ha 20 – 30 ansökningar vardera aktuella på länsstyrelsen. Detta speglar dels kommunernas strävanden att lägga ut verksamhet på entreprenad, dels strukturförändringar på marknaden, t.ex. att stora vård- och omsorgsföretag köper upp mindre. (Stockholm)

Brister i kommunernas tillsynsansvar

Kommunerna har det primära ansvaret för tillsyn i verksamhet som drivs i enskild regi. Många länsstyrelser ser att kommunerna inte lever upp till detta ansvar. Ett problem är att tillsynen inte utförs, ett annat att kommunen saknar den kompetens som krävs för att utöva tillsyn. Tillsynen utförs ofta som en bisyssla, t.ex. av någon biståndsbedömare eller av kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterska, MAS.

Andra problem som länsstyrelserna iakttagit är bland annat att kommunernas tillsynsrapporter är begränsade i omfattning och innehåll. Ytterligare ett bekymmer kan vara att den som utövar tillsynen har svårt att göra en oberoende granskning eftersom hon eller han kan vara beroende av verksamheten för sina placeringar.

Flera länsstyrelser har på grund av de uppmärksammade bristerna utarbetat riktlinjer eller lathund för kommunernas tillsyn. En annan metod som länsstyrelserna tillämpar är att gemensamt planera för tillsynen och att dessutom utöva den tillsammans.

⁶⁰ Tillståndsprövning inleddes efter ett beslut av JO den 19 juni 2001, Dnr 3592-1999, där JO redogör för skälen till varför entreprenader enligt LSS inte bör kunna undantas från kravet på tillståndsplikt.

Jämställdhetsperspektivet

Enligt regeringens och riksdagens mål för jämställdhetspolitiken ska kvinnor och män ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. I en jämställd socialtjänst ska socialtjänstens verksamheter bedrivas så att de tjänster och den service som erbjuds svarar lika väl mot flickors/kvinnors som mot pojkars/mäns behov. Länsstyrelsen ska, enligt regleringsbrev för 2006 och 2007, bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen i länet. Särskilt fokus ska läggas på bland annat social tillsyn, hållbar samhällsplanering och boende. Länsstyrelsen ska samverka med strategiska statliga myndigheter och andra viktiga aktörer i länet.

Frågan är ny i många kommuner

Av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2007 framgår att frågan är ny i många kommuner och att man inte har kommit särskilt långt i frågan. Alla länsstyrelser beaktar på något sätt jämställdhetsperspektivet i tillsynen och många länsstyrelser har bjudit in kommunanställda och politiker till seminarier och utbildning om jämställdhetsintegrering. Detta har bidragit till att öka intresset och medvetenheten om jämställdhetsfrågan i kommunerna. I några län pekar man på att länsstyrelserna själva behöver fördjupa kunskaperna om jämställdhet och utveckla metoder och verktyg för att frågan ska bli en integrerad del av den sociala tillsynen.

Jämställdhetsperspektivet finns inte med i det dagliga arbetet med brukarna. Det finns inte heller några riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas. Däremot finns det ett relativt stort intresse för att diskutera frågan.(Dalarna)

Särskilda satsningar har gjorts inom äldreomsorgen

Under 2007 skickade alla länsstyrelser en gemensam enkät till kommunernas nämndsordförande och förvaltningschefer. Frågor i enkäten handlade om kommunernas kunskaper om jämställdhetsintegrering och hur långt kommunerna har kommit med frågan inom äldreomsorgen. Hälften av dem som svarar uppger att de har kunskaper om genusteori och metoder för jämställdhetsintegrering. Trots detta framgår av resultatet att de flesta kommuner inte har arbetat strategiskt med jämställdhetsintegrering ur ett brukarperspektiv. Kommunerna saknar mål och riktlinjer och kommunerna erbjuder i princip ingen fortbildning i ämnet. De följer inte upp jämställdhetsintegreringen löpande. De saknar könsuppdelad statistik och analys av denna. De planerar inte verksamhet och budget med utgångspunkt från ett könsperspektiv⁶¹.

Sju länsstyrelser⁶² har genomfört en verksamhetstillsyn med ett särskilt framtaget tillsynsverktyg med utvalda frågor till chefer, omvårdnadsper-

⁶¹ Jämställdhetsperspektivet ur ett brukarperspektiv inom äldreomsorgen. Länsstyrelserna 2008. www.lst.se

⁶² Kronoberg, Västra Götaland, Gävleborg, Örebro, Södermanland, Skåne och Stockholm

nal och handläggare samt för samtal med brukare. Den operativa verksamhetstillsynen i de sju länen bekräftar resultaten från den nationella kartläggningen. Vårdbiträden och undersköterskor uppger dock att de ibland diskuterar äldreomsorgen ur ett jämställdhetsperspektiv när det gäller aktiviteter och intimhygien. Den nationella kartläggningen visar att det sällan finns rapporteringsrutiner när det gäller förekomst av våld i nära relationer mot äldre kvinnliga brukare. I den operativa tillsynen visade det sig också att det ofta saknas riktlinjer och handlingsplaner för hur personalen ska agera i sådana situationer.

Det är fortfarande långt till målet. Man ser de enskilda som individer, inte som män eller kvinnor. (Uppsala)

Flickors och pojkars skilda behov behöver uppmärksammas mer

Inom ramen för länsstyrelsernas gemensamma barnuppdrag har det ingått att granska om pojkar och flickor har samma förutsättningar att få sina behov utredda och tillgodosedda. Länsstyrelserna konstaterar i sin gemensamma rapport att jämställdhetsperspektivet sällan uppmärksammas i socialtjänstens verksamhetsplanering⁶³. Granskningar av dokument och verksamhetsplaner visade att det sällan finns formuleringar utifrån flickors och pojkars behov och det inte heller är vanligt att den dagliga verksamheten påverkas av tankar om flickors och pojkars skilda behov och erfarenheter.

De svar som de flesta socialtjänster ger är att insatserna är utformade efter individens behov oberoende av kön. (Västerbotten)

Vid tillsyn av åtta öppenvårdsverksamheter i Örebro län visade det sig att två verksamheter arbetade medvetet med att utjämna traditionella olikheter mellan könen. I tillsynen av övriga sex verksamheter fann länsstyrelsen inte några skillnader mellan hur pojkars och flickors behov utreddes och tillgodosågs⁶⁴.

I en del kommuner pågår arbete med att öka kunskaperna och medvetenheten om jämställdhetsfrågorna. Några kommuner i Dalarnas län deltar i en forskningscirkel om föräldrastöd vid utredning och behandling av barn. I cirkeln som leds av Dalarnas forskningsråd ska man bearbeta bland annat följande frågeställningar: Ställs samma krav på pappa respektive mamma då det gäller föräldraförmåga? Hur involveras pappan vid ansökan om kontaktfamilj?

En stor del av missbrukarvården är anpassad utifrån männens behov

En stor del av missbrukarvården är uppbyggd för att passa missbrukande män, men i många kommuner har man blivit mer medveten om olikheterna i

⁶³ Socialtjänsten och barnen. Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007 (2008). www.lst.se

⁶⁴ Länsrapport 2008:16. Länsstyrelsen i Örebro län, 2008.

vårdbehov hos kvinnor och män. Männen har ofta också lättare att ta emot erbjuden vård än kvinnorna eftersom kvinnorna i dag tar ett större ansvar för barnen. I många kommuner bygger man nu upp särskilda insatser anpassade för kvinnor. I Stockholms län planeras t.ex. en öppenvårdsgrupp inriktad bara på kvinnor.

Jämställdhet är en bortglömd fråga inom funktionshindersområdet

Jämställdhetsintegrering är ett klart utvecklingsområde för funktionshindersområdet. Frågor om jämställdhet har inte uppmärksammats i någon större utsträckning i tillsynen. Endast åtta länsstyrelser har beskrivit iakttagelser om hur tillsynsobjekten arbetar med jämställdhetsintegrering. De flesta iakttagelserna bekräftar bilden av att jämställdhetsfrågorna i ett brukarperspektiv inte alls är på agendan. Det finns dock enstaka undantag. Gotlands kommun har t.ex. satsat på att utbilda handläggare när det gäller våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning. Länsstyrelsen i Västernorrland har iakttagit att några kommuner har börjat diskutera frågan om jämställdhet ur ett brukarperspektiv och menar att det förhoppningsvis kan vara en början till ett arbete med jämställdhetsintegrering.

Barnperspektivet

Länsstyrelsernas granskning av barnperspektivet har sin grund i FN:s konvention om barnens rättigheter och bestämmelserna i socialtjänstlagen om barnens bästa och barnens rätt att komma till tals (1 kap. 2 § och 3 kap. 5 § SoL). I regeringens strategi för att förverkliga barnperspektivet är barnkonsekvensanalyser ett verktyg för att göra en förhandsbedömning om vilka konsekvenserna ett beslut kan få för det barn eller den grupp av barn som berörs av beslutet.

Trots förbättringar finns det brister

Av Länsstyrelsernas enkätsvar framkommer att kommunerna har blivit bättre på att beakta barnperspektivet, men det finns brister. Vanliga brister är att det inte syns i dokumentationen hur barnperspektivet har beaktats och att det inte görs barnkonsekvensanalyser på det sätt och i den utsträckning som det borde göras.

Länsstyrelsen i Stockholms län har under hösten 2006 granskat hur socialtjänsten i alla kommuner och stadsdelar i länet har arbetat med barnperspektivet på övergripande nivå⁶⁵. Länsstyrelsens slutsatser är att:

- Barns och ungas rätt till inflytande och delaktighet behöver synliggöras bättre i riktlinjer och andra styrdokument.
- Begreppet barnkonsekvensanalys uppfattas som svårtolkat. Andra metoder används i många fall för att fånga barnets bästa.
- Verksamhetsområdena Barn och Ungdom och Familjerätt har kommit längst med att förverkliga barnperspektivet, men ett fortsatt utvecklingsarbete behövs inom alla områden.
- Inom området Funktionshinder behöver kunskaperna och medvetenheten om barnperspektivet särskilt utvecklas.
- Utvärdering och uppföljning av socialtjänstens arbete utifrån ett barnperspektiv görs i väldigt liten utsträckning. Socialtjänstlagens krav på utvärdering och uppföljning som en kvalitetssäkring uppfylls sällan.

Fler har lärt sig konsten att samtala med barn

I tillsynen inom ramen för barnuppdraget har det varit självklart för länsstyrelserna att ställa frågor om barns bästa, skyddsaspekter och hur barn har kommit till tals i kontakten med socialtjänsten. I barnuppdraget fann man att barnperspektivet ofta fanns uttryckt i allmänt hållna formuleringar i kommunernas övergripande mål. Styrdokumenten på övergripande nivå lyfter sällan fram barns och ungas rätt till inflytande och delaktighet. Det saknas också konkreta exempel på vad barnkonventionen innebär på verksamhetsnivå, och det saknas system som säkerställer att barns rättigheter tillgodoses.

Merparten av landets kommuner har utbildats, eller utbildas för närvarande i, handläggnings- och dokumentationssystemet BBIC (Barns behov i

⁶⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län. En socialtjänst på barnens villkor, Faktablad 2007:06

centrum). För många kommuner har utbildningen i BBIC gett insikt och ytterligare kompetens bland annat i att samtala med barn.

Barn till missbrukande föräldrar kan komma i kläm

Barn till missbrukande föräldrar kan hamna i en utsatt situation. Det kan handla om situationer när föräldrarna inte har förmåga att ta ansvar för sitt barn under perioder av missbruk. Det kan också handla om situationer när en eller båda föräldrarna får vård på behandlingshem för sitt missbruk eller är intagna på kriminalvårdsanstalt.

Det är inte alltid barnen uppmärksammas när socialtjänsten ska bedöma behovet av insatser för föräldrarnas missbruk. Många gånger har inte konsekvenserna för barnen utretts innan insatserna för föräldrarnas missbruk beslutats. Ett exempel på ett ärende där en länsstyrelse meddelat allvarlig kritik rör ett barn som levde i ett hem där det förekom avancerat missbruk kombinerat med aggressivitet, dålig psykisk hälsa och kriminalitet. Länsstyrelsen fann att kommunen hade skäl att närmare utreda barnets situation och att vidta åtgärder för att skydda barnet.

Sjutton länsstyrelser anser att det fortfarande finns stora brister i att beakta barnperspektivet inom missbrukarvården. Några länsstyrelser⁶⁶ menar dock att trots bristerna har socialtjänsten blivit bättre på att beakta barnperspektivet. De brister man pekar på är att uppgifter om barn saknas eller är svåra att hitta i dokumentationen. Vid LVM-tillsyn i tio kommuner i Stockholms län saknades det uppgifter i dokumentationen om att socialtjänsten hade gjort bedömningar av föräldrarnas förmåga att ta ansvar för sina barn. Det gick inte heller att se i akterna hur vuxenheten och familjeenheten samarbetar för barnens bästa när föräldrarna missbrukar.

Barnperspektivet beaktas allt oftare inom ekonomiskt bistånd

Allt flera kommuner har blivit bättre på att beakta barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Det gäller bl.a. barnfamiljer som beviljas ekonomiskt bistånd under lång tid och barnfamiljer som riskerar att bli vräkta från sina bostäder. Trots denna positiva utveckling finns det fortfarande brister. Vanliga brister är att det inte framgår av dokumentationen hur barnperspektivet har beaktats och att kommunerna inte gör barnkonsekvensanalyser på det sätt och i den utsträckning som de borde. Många kommuner är medvetna om bristerna och vill lära sig mer om hur de ska dokumentera barnperspektivet och hur man arbetar med barnkonsekvensanalyser.

Länsstyrelsen i Blekinge län har sedan 2004 följt arbetet med att integrera ett barnperspektiv inom ekonomiskt bistånd och ser en positiv utveckling där barnen och barnens situation tydligare uppmärksammas och synliggörs. Ett mer strukturerat arbete med barnkonsekvensanalyser på övergripande nivå behöver utvecklas, enligt Länsstyrelsen⁶⁷. Motsvarande iakttagelser

⁶⁶ Länsstyrelserna i Dalarna, Gotland, Uppsala, Västra Götaland

⁶⁷ Barnperspektivet inom socialtjänsten i Blekinge 2006, Rapport 2006:25

har Länsstyrelsen i Västra Götaland redovisat i en rapport om barnperspektivet vid långvarigt ekonomiskt bistånd och i avhysningsärenden⁶⁸.

Trots förbättringar är det viktigt att länsstyrelserna fortsätter att följa utvecklingen.

Barnperspektivet måste återkommande uppmärksammas i tillsynen. Vi har sett att kommuner som arbetat fram bra rutiner och checklistor inte har använt dem. Barnperspektivet måste kontinuerligt uppmärksammas så att all ny personal får kunskap om vad som gäller.(Västra Götaland)

Flera länsstyrelser har noterat att dokumentationen av barnen och deras situation är bristfällig även om handläggarna har stöd för ett barnperspektiv i kommunens egna riktlinjer. Det är, enligt Länsstyrelsen i Östergötlands län, inte ovanligt att handläggarna uppger sig ha haft ett barnperspektiv i samtal med klienterna, men detta dokumenteras dock sällan⁶⁹.

Barn med funktionsnedsättning är också barn

Det finns fortfarande brister i att beakta barnperspektivet inom funktionshindersområdet, trots att många barn är direkt berörda av socialtjänstens insatser. Bristerna i att beakta barnperspektivet har bl.a. konstaterats i handläggarnas utredningar. Bristerna är förknippade med bristande kunskaper om hur man kan prata med barn, t.ex. barn med utvecklingsstörning, och ta reda på deras uppfattning. Uppmärksamheten riktas mot funktionsnedsättningen och inte mot barnets egna önskemål och behov eller de behov som kan finnas hos föräldrar och syskon. Det är ovanligt med barnkonsekvensanalyser eller andra konsekvensbeskrivningar utifrån barnens behov. Det finns också en osäkerhet kring hur man gör barnkonsekvensanalyser. Det behövs kunskaper om hur man pratar med barn och ungdomar som förnekar sin funktionsnedsättning och därför inte alls vill ha en insats som de är i behov av. Att barnperspektivet kommer i skymundan kan även handla om hur socialtjänsten har organiserat sin verksamhet;

Ofta är handikappomsorgen samorganiserad med äldreomsorgen vilket gör att fokus oftare finns på 80+ i stället för barn. (Södermanland)

När barnen vistas i olika verksamheter är det viktigt att föräldrarna kan följa vad som händer. Så här uttrycker sig några föräldrar vars barn vistas på korttidshem;

*Tycker att det är jobbigt att inte veta vem som har hand om mitt barn när det är där. Vet inte ens alla namn på personalen.
Föräldrarna ska vara mer delaktiga i planeringen runt barnet.
Om mitt barn mår bra är det balsam för själen, då menar jag alla. (Skåne)*

⁶⁸ Barnperspektivet vid långvarigt ekonomiskt missbruk och i avhysningsärenden. Rapport 2007:67. Länsstyrelsen i Västra Götaland

⁶⁹ Årsrapport 2006. Socialtjänsten i Östergötland. Länsstyrelsen Östergötland 2007

Bilagor

Tabellbilaga

Tabell 1. Antal avslutade verksamhetstillsynsärenden inom socialtjänstens verksamhetsområden 2003 – 2007 (källa Natilos)

	2003	2004	2005	2006	2007
Ekonomiskt bistånd	179	129	149	75	18
Missbruk	225	215	119	139	126
Barn och familj	435	421	271	354	1094
Familjerätt	85	21	16	13	7
Äldreomsorg	805	1438	970	728	753
Funktionshinder LSS	293	404	278	393	571
Funktionshinder SoL	298	298	137	144	162
Summa	2320	2926	1940	1846	2731

Tabell 2. Antal avslutade individtillsynsärenden inom socialtjänstens verksamhetsområden 2003 - 2007 (Källa Natilos)

	2003	2004	2005	2006	2007
Ekonomiskt bistånd	327	333	304	273	268
Missbruk	136	122	115	149	141
Barn och familj	561	516	570	641	842
Familjerätt	99	70	53	55	60
Äldreomsorg	292	269	276	238	653
Funktionshinder LSS	322	356	322	308	372
Funktionshinder SoL	57	120	112	107	256
Summa	1794	1786	1752	1771	2592

Tabell 3. Antal avslutade tillsynsärenden avseende ej verkställda domar och beslut inom socialtjänstens verksamhetsområden 2004 - 2007 (Källa Natilos)

	2003	2004	2005	2006	2007
Ekonomiskt bistånd	258	217	365	529	624
Missbruk	20	29	34	61	398
Barn och familj	28	6	10	44	935
Familjerätt	2	1	2	5	7
Äldreomsorg	252	236	390	441	2676
Funktionshinder LSS	192	297	284	352	277
Funktionshinder SoL	22	35	45	80	513
Summa	774	821	1130	1512	5430

Tabell 4. Antal avslutade verksamhetstillsynsärenden med brister och kritik 2006 och 2007 (Källa Natilos)

	2006		2007		2006 och 2007		
	Totalt	Brister och kritik	Totalt	Brister och kritik	Totalt	Brister och kritik	
						Antal	Andel (%)
Ekonomiskt bistånd	75	47	18	12	93	59	63
Missbruk	139	42	126	21	265	63	24
Barn och familj	354	130	1094	567	1448	697	48
Familjerätt	13	9	7	2	20	11	55
Äldreomsorg	728	412	753	413	1481	825	56
Funktionshinder LSS	393	118	571	237	964	355	37
Funktionshinder SoL	144	39	162	50	306	89	29
Summa	1846	797	2731	1302	4577	2099	46

Tabell 5. Antal avslutade individtillsynsärenden med brister och kritik 2006 och 2007 (Källa Natilos)

	2006		2007		2006 och 2007		
	Totalt	Brister och kritik	Totalt	Brister och kritik	Totalt	Brister och kritik	
						Antal	Andel (%)
Ekonomiskt bistånd	273	98	268	82	541	180	33
Missbruk	149	45	141	49	1290	94	32
Barn och familj	641	298	842	279	1483	577	39
Familjerätt	55	16	60	15	115	31	27
Äldreomsorg	238	95	653	107	891	202	23
Funktionshinder LSS	308	126	372	118	680	244	36
Funktionshinder SoL	107	29	256	40	363	69	19
Summa	1771	707	2592	690	4363	1397	30

Tabell 6. Antal och andel kommuner där verksamhetstillsyn har genomförts 2006 och 2007 (Källa Natilos)

	2006		2007		2006 och 2007	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Ekonomiskt bistånd	58	19	16	5	70	24
Missbruk	35	12	26	8	57	19
Barn och familj	84	28	258	88	272	93
Familjerätt	11	3	6	2	17	5
Äldreomsorg	229	78	223	76	267	91
Funktionshinder LSS	142	48	172	59	222	76
Funktionshinder SoL	42	14	28	9	58	19

Länsstyrelsernas tillsynsrapporter

Länsstyrelsernas tillsynsrapporter kan i de flesta fall hämtas från respektive länsstyrelses hemsida.

Blekinge län	www.k.lst.se
Dalarnas län	www.w.lst.se
Gotlands län	www.i.lst.se
Gävleborgs län	www.x.lst.se
Hallands län	www.n.lst.se
Jämtlands län	www.z.lst.se
Jönköpings län	www.f.lst.se
Kalmar län	www.h.lst.se
Kronobergs län	www.g.lst.se
Norrbottnens län	www.bd.lst.se
Skåne län	www.m.lst.se
Stockholms län	www.ab.lst.se
Södermanlands län	www.d.lst.se
Uppsala län	www.c.lst.se
Värmlands län	www.s.lst.se
Västerbottens län	www.ac.lst.se
Västernorrlands län	www.y.lst.se
Västmanlands län	www.u.lst.se
Västra Götalands län	www.o.lst.se
Örebro län	www.t.lst.se
Östergötlands län	www.e.lst.se
Länsstyrelsernas gemensamma hemsida	www.lst.se