

LÄNSSTYRELSEN KALMAR LÄN INFORMERAR



Årsrapport 2005 Socialtjänsten i Kalmar län

Årsrapport 2005 Socialtjänsten i Kalmar län

Meddelande 2006:05

ISSN 0348-8748

ISRN LSTY-H-M—2006/05 --SE

Utgiven av: Länsstyrelsen Kalmar län

Ansvarig enhet: Rättsenheten

Författare: Lars-Erik Andervad, Lillemo
Bennsäter, Lena Berkeskär, Eva
Brynolf, Cristina Gustafsson,
Kennert Jonsson, Stig Lindahl och
Anita Melin

Tryckt hos: Högskolan i Kalmar

Upplaga: 130 ex

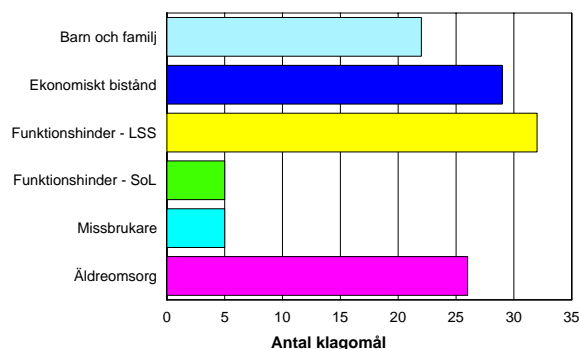
Årsrapport 2005

Länsstyrelsens årsrapport 2005 är en sammanfattning av Länsstyrelsens bedömning av tillståndet och utvecklingen inom socialtjänsten i länet. I länsstyrelsens *tillsyn* ingår att granska, inspektera och kontrollera olika socialtjänstverksamheter och enskilt bedriven verksamhet. Länsstyrelsen har också uppgiften att genom *råd och stöd* till kommuner, enskilda verksamheter och allmänhet bidra till att utveckla socialtjänstens kvalitet.

Länsstyrelsens uppgift som tillsynsmyndighet regleras i 13 kap 2–4 §§ Socialtjänstlagen (SoL) och 26 § Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Merparten av socialtjänstens insatser i länets kommuner är av god kvalitet. I dialog med socialtjänstens företrädare har Länsstyrelsen mött engagerade och kunnig personal, liksom förtroendevalda som trots begränsade resurser har ambitionen att åstadkomma förbättringar för klienter och brukare. Rapporten speglar socialtjänsten sett ur ett tillsynsperspektiv, dvs. fokus på brister och förbättringsområden. Länsstyrelsen har också uppmärksammat att de nämnder som har uppgiften att fullfölja socialtjänstens uppgifter i flera fall ha svårigheter att få en medelsttildelning som svarar mot de faktiska behoven i kommunerna.

Följande tabell visar antalet klagomål från enskilda personer per verksamhetsområde:



Årsrapporten grundar sig på verksamhetstillsyn inom olika sakområden, enskilda tillsynsärenden, samtal och reflektioner i samband med kommunbesök, temadagar, konferenser, seminarier, möten med FoU-enheten Fokus, kontakter med enskilda och brukarorganisationer andra myndigheter samt förtroendevalda och tjänstemän.

Följande tabell visar antalet genomförda verksamhetstillsyner per verksamhetsområde:

Verksamhetsområde	Antal tillsyner	Med kritik	Andel kritik %
Äldreomsorg	21	8	38
Funktionshind. SoL	11	5	45
Funktionshind. LSS	6	1	17
Ekonomiskt bistånd	1	0	0
Barn och familj	8	3	38
Familjerätt	1	0	1
Missbrukare	3	2	67
Totalt:	51	19	37

Individ- och familjeomsorg

Barn och familj

Inom området barn och familj slutförde Länsstyrelsen under året tre större verksamhetstillsyner på enskilda HvB för barn och ungdom. Vissa brister kunde konstateras, vilket i ett av ärendena ledde till föreläggande från Länsstyrelsens sida. Det HvB som föreläggandet avsåg är nu nedlagt. Under hösten har Länsstyrelsen genomfört verksamhetstillsyner vid fem andra enskilda HvB för barn och ungdom. Före tillsynsbesöken hade placerande socialförvaltningar besvarat en enkät rörande kvaliteten på respektive hem. Utgångspunkten för tillsynerna har varit att genom samtal med de inskrivna få deras uppfattning om verksamheternas kvalitet. Generellt uttryckte de inskrivna barnen/

ungdomarna att de kände sig nöjda med hemmen.

Under året har Länsstyrelsen och representanter för socialtjänsten i länet gemensamt utarbetat riktlinjer för kommunernas löpande tillsyn av enskild verksamhet. Länsstyrelsen har under året genomfört samlad tillsyn i en kommun och har då granskat uppföljningen av placeringar i familjehem av barn. Granskningen visade på flera brister. Länsstyrelsen har även företagit granskningar i enskilda ärenden efter inkomna anmälningar.



Främjande arbete

I sitt främjande arbete har Länsstyrelsen fortsatt att verka för att alla barn i länet som lever i vålds- och missbruksmiljöer skall erbjudas gruppverksamhet. Alla kommuner i länet har ännu inte sådan verksamhet men utvecklingen synes positiv. Arbetet med förebyggande insatser

mot hedersrelaterat våld har fortsatt, delvis sammanhängande med fördelning av statsbidrag till detta ändamål. Tragiskt nog har länet i slutet av 2005 fått uppleva ett allvarligt våldsbrott som kan vara hedersrelaterat. Arbetet mot kvinnovåld har fortsatt. En större nätverkssamling rörande kvinnovåld har genomförts då alla berörda myndigheter och organisationer var representerade.

Ekonomiskt bistånd

Inom området ekonomiskt bistånd har verksamhetstillsyn genomförts i en kommun. Granskningen gällde huruvida barnperspektivet tas in vid handläggning av långvarigt ekonomiskt bistånd till barnfamiljer. Länsstyrelsen fann att kvaliteten i detta avseende bör höjas. Vid klagomål per telefon har ofta framförts att det finns en tydlig differens vid bedömning av ekonomiskt bistånd mellan ekonomihandläggningen och barn- och familjeenheterna.

Drogförebyggande arbete, missbruk

Det är positivt att den neråtgående eller oförändrade trenden som gäller unga människors alkoholbruk och användning av narkotika, fortsätter i landet. Inget tyder på att Kalmar län avviker från de generella trenderna i detta avseende. Uppgifter finns nu även att ökningen av totalkonsumtionen upphört och att konsumtionen eventuellt vänder nedåt.

Genom att en länsamordnare anställts på Regionförbundet i Kalmar län har det alkohol- och drogförebyggande arbetet förbättrats. Fortfarande visar emellertid detta arbete stor variation mellan kommunerna. Regionförbundet och Länsstyrelsen har under året gemensamt utarbetat en särskild rapport som gäller det alkohol- och drogförebyggande arbetet samt tillämpningen av alkohollagen och tobakslagen.

Kalmar kommun är en av sex försökskommuner i landet som med stöd från MOB (Mobilisering mot narkotika) och Alkoholkommittén fått extra medel för att utveckla sitt alkohol- och drogförebyggande arbete. Detta arbete har på många sätt varit framgångsrikt och nyskapande beträffande metoder och arbetssätt. Förlängning av projektet har nu skett för två år.

Länsstyrelsen har liksom föregående år prioriterat arbetet med att på olika sätt förankra den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador och den nationella narkotikahandlingsplanen. I detta arbete har Länsstyrelsen agerat i och samverkat med länets AN-grupp (Alkohol- och Narkotikagrupp).

Länsstyrelsen beviljade under året statsbidrag till alkohol- och drogförebyggande insatser i sex kommuner. Dessutom beviljades Regionförbundet i Kalmar län bidrag för att anställning av länsamordnare, satsningar på ”Trafik utan droger”, Hultsfredsfestivalen och ”Ansvarsfull alkoholserving”. Fokus Kalmar län beviljades bidrag för arbete med kartläggning av situationen hos skolungdomar. Kalmar läns nykterhetsförbund fick bidrag bl.a. till informations-satsningar. Föreningen Ö-kraft fick bidrag till satsningar under arbetsnamnet ”Att på Öland arbeta för FN: s barnkonvention”.

Länsstyrelsen har granskat beslut enligt LVM under 2005. Under året fastställde Länsrätten i Kalmar län 15 beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM och 12 beslut gällde slutlig behandling enligt 4 § LVM. År 2004 var motsvarande siffror 13 resp. 10. I sex fall fullföljde kommunen inte Länsrättens fastställelsebeslut gällande omedelbart omhändertagande med någon ansökan om slutlig fastställelse. Endast ett fåtal domar vid Länsrätten gällde överklaganden av beslut angående ansökan till behandling av missbrukare.

Länsstyrelserna i södra Sverige har gemensamt genomfört en granskning av konsulentstödda familjehemsorganisationer med verksamhet dels för barn och unga dels för vuxna. Syftet med granskningen var att kartlägga omfattningen, granska uppdragen samt beskriva verksamheterna. Rapporten kan läsas på www.h.lst.se

Utvecklingen gällande trafiknykterhetsbrotten kan vara en utfallsindikator på alkoholskador. Som exempel visar polisens statistik i länet över misstänkta förare till följd av trafiknykterhetsbrott en ökning från 355 år 2001 till 498 år 2005. En mycket kraftig ökning har skett av antalet misstänkta för drograttfylleri. En annan indikator gäller antalet omhändertagna personer i länet enligt lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB). Antalet ökade från 1005 år 2002, 1049 år 2003, 1108 år 2004 till 1134 år 2005. En annan indikator gäller antalet misshandelsbrott i länet. Sedan 1988 har antalet ökat kontinuerligt från 1279 anmälda misshandelsbrott till 1601 år 2005.



Generellt gäller att de större kommunerna har en mera diversifierad missbrukarvård än de mindre kommunerna. Stora svårigheter finns i flera kommuner att ordna bostäder åt hemlösa missbrukare.

Särskilda tillnyktringsenheter saknas för dem som omhändertagits enligt LOB och det finns brister även när det gäller avgiftningsmöjligheter för missbrukare. En särskild enhet för behandling av narkotikamissbrukare finns endast i Kalmar kommun. Brister finns även gällande samverkan och vårdkedjor när missbrukare flyttar mellan olika kommuner, för psykiskt störda missbrukare samt gällande uppföljning och eftervård vid institutionsplaceringar. Svårigheter har funnits att implementera den nya Beroendeenheten i södra länsdelen vilket är allvarligt mot bakgrund av de växande behoven inom detta område.

Verksamhet enligt alkohollagen

Länsstyrelsen har på olika sätt stöttat arbetet med ”Ansvarsfull alkoholservering” i Kalmar län, bl.a. genom bidrag till Regionförbundet. Efter ansökan har medel anvisats av Regeringen för tidsbegränsad anställning av en samordnare i länet för ytterligare satsningar på detta område. Samordnaren börjar sitt arbete under april månad 2006.



Länsstyrelsen ledde under sommaren ett arbete med syfte att granska förekomsten av illegal alkohol inom restaurangbranschen. Arbetet skedde enligt den metod, ISAK-metoden, som utvecklats av Statens folkhälsoinstitut. Tillsyn har därefter skett enligt denna metod självständigt i flera kommuner i länet. Som resultat av tillsynen har ett serverings-tillstånd återkallats, en varning har utdelats och ett annat tillstånd upphört.

Konferens ordnades under året tillsammans med Statens folkhälsoinstitut som gällde rökförbudet på restaurangerna. Uppföljning har visat att efterlevnaden är god.

Enskild verksamhet

Beläggningen minskar på de enskilda bedrivna verksamheterna i länet (t.ex. behandlingshem) för både barn och vuxna. Kommunerna satsar i ökad utsträckning på vård på hemmaplan – oftast i öppna former. Fortsatt omstrukturering kan väntas inom detta område. Beträffande LSS-området sker en liten ökning av antalet verksamheter, se tabellen nedan.

Enskild verksamhet	Platsantal 2004	Platsantal 2005
Tillstånd enligt SoL	678 (40)	631 (39)
Tillstånd enligt LSS	47 (8)	55 (9)
Summa:	725	686

Under våren ordnade Länsstyrelsen en temadag för kommunerna i länet om tillämpningen av det förslag till riktlinjer för den kommunala tillsynen över enskilt drivna verksamheter som utarbetats. Det finns tyvärr fortfarande brister när det gäller den kommunala tillsynen av enskild verksamhet, men alltför många kommuner har påbörjat eller utvecklat sin tillsyn.

Äldreomsorg

Äldreomsorgen i Kalmar län fortsätter att präglas av en diskussion kring nedläggning och ”omvandling” av särskilt boende för äldre till ordinärt boende. Förändringen har skapat stor oro bland brukare, anhöriga och brukarorganisationer. För att kommunerna ska klara av att tillgodose den enskildes behov, ofta med omfattande vård- och omsorgsbehov i ordinärt boende, krävs både en utbyggnad av hemtjänsten och en utveckling av arbetsmetoderna. I flertalet kommuner sker en utbyggnad av hemtjänsten, men om det sker i tillräcklig omfattning är oklart.

Länsstyrelsen oroas över att äldres egna tankar och önskemål om att flytta till särskilt boende, inte beaktas i biståndsutredningen. Det är ofta enbart biståndshandläggarens bedömning av den enskildes behov som finns med i utredningen – inte den enskildes önskemål och upplevda behov. Enligt socialtjänstlagen är kommunen skyldig att beakta både den enskildes önskemål och upplevda behov i biståndsutredningen.

Rättsäkerheten för den enskilde fungerar inte alltid på ett tillfredsställande sätt inom äldreomsorgen. Ibland har kommunerna egna riktlinjer som ligger till grund för och ibland begränsar vad den enskilde kan ansöka om och får hjälp med, inte socialtjänstlagen. Länsstyrelsen har mottagit klagomål från enskilda och anhöriga där kommunen lämnar avslag på ansökningar per telefon eller inte lämnar skriftliga beslut som kan överklagas till domstol.

Det finns även i länet tre domar och ett 20-tal beslut enligt socialtjänstlagen som inte hade verkställts till 2004 års slut.

Ej verkställda beslut enligt SoL 2003-2004:

Kommun	2002	2003	2004
Kalmar	22	0	0
Oskarshamn	5	2	15
Västervik	4	10	5
Mörbylånga	0	0	1
Hultsfred	0	0	0
Nybro	2	0	0
Torsås	1	0	0
Mönsterås	0	1	0
Vimmerby	0	2	0
Emmaboda	0	0	0
Högsby	0	0	0
Borgholm	0	0	0
Summa:	34	15	21

Under 2006 kommer Länsstyrelsen att arrangera ett seminarium för länets kommuner angående frågor kring rättssäkerhet.

Länsstyrelsens tillsyn har under flera år visat på brister i den individuella planeringen och dokumentationen av genomförda insatser. Flera kommuner har genom olika insatser arbetat med frågorna, men fortfarande finns stora brister.

Länsstyrelsen har genomfört verksamhetstillsyn inom hemtjänsten i sex kommuner. Syftet var att undersöka rättsäkerheten för den enskilde. Tillsynen visade ett positivt resultat genom att övervägande delen av omsorgstagarna fick hjälp med de insatser som de hade ansökt om och fått beviljade.

En granskning av kvalitén på särskilda boenden under sommaren, när den ordinarie personalen har semester och det är många vikarier i tjänst, visade även det ett positivt resultat. Majoriteten av brukarna ansåg att det inte var någon skillnad på kvalitén, när det gäller tillgång till personal, kontinuitet bland personalen

eller serviceinsatser under sommaren i jämförelse med resten av året. Man var till övervägande delen nöjd med insatserna man fick under sommaren.

Avsaknaden av individuella planer och korrekt dokumentation är fortfarande ett problem i kommunerna. Flera kommuner har dock ambitioner att komma igång med detta och Länsstyrelsen har varit i flera kommuner och lämnat råd och stöd vid planering och dokumentation.

I verksamhetstillsynen har även framkommit flera allvarliga fall av inlåsning av de boende i demensboenden, särskilt frekvent har detta varit nattetid. Förklaring har vanligen varit att oroliga boende som går in till varandra eller att boendet inte har personal nära hela dygnet. I några kommuner har man bytt ut handtagen i boenderummen till s.k. hotellås, vilket innebär att man alltid kan öppna inifrån trots att dörren är låst utifrån. Ett annat problem inom äldreomsorgen är att gamla har svårt att få hjälp med att komma ut i friska luften regelbundet.

Vid omreglering från särskilt boende till ordinärt boende har det hänt att enskilda lidit rättsförlust. Flera omsorgstagare i några kommuner har fått sitt boende omvandlat till ordinärt boende, trots att man är beviljad särskilt boende och har ett beslut på detta. De boende har endast fått information om att de nu bor i ordinärt boende och att t.ex. sjukvårdsinsatser numera ska sökas på vårdcentralen.

Alla kommuner i länet, utom Emmaboda, har minskat platserna i särskilt boende för äldre. Många äldre, slitna och omoderna boenden har lagts ned eller förändrats, vilket är positivt, men Länsstyrelsen ser med oro på att dessa inte ersätts i tillräcklig omfattning med nya moderna boenden. Antalet äldre personer i länet ökar, varför behovet av omsorgsinsatser troligen även den ökar under kommande år.

Totalt har antalet boendeplatser i särskilt boende för äldre minskat med 359 platser mellan 2004 och 2005, se tabellen nedan.

Kommun	2004	2005
Vimmerby	174	154
Mönsterås	235	179
Högsby	136	131
Torsås	136	134
Hultsfred	248	185
Nybro	292	282
Borgholm	211	138
Mörbylånga	165	136
Kalmar	939	867
Emmaboda	95	95
Västervik	626	611
Oskarshamn	331	317
Summa:	3588	3229

Handikappomsorg

LSS

Nio gynnande domar enligt LSS har avkunnats i förvaltningsdomstolar under 2005. Samtliga har verkställts inom två månader. Vid årsskiftet 2005/2006 fanns endast en dom enligt LSS som inte var verkställd. Den är från 2004 och gäller bostad med särskild service enligt 9 § 8 p LSS och där är folkbokföringskommunen beroende av att boende anvisas i skolkommunen för att kunna verkställa domen. Ansökan om utdömande av särskild avgift har gjorts, men avslagits av länsrätten. Länsstyrelsen avvaktar nu Regeringsrättens dom i mål om ansökan om utdömande av särskild avgift.

Länsstyrelsen har i sitt arbete med information och rådgivning till länets kommuner särskilt uppmärksammat att Kalmar kommun på ett föredömligt sätt arbetat med att tillgodose behov av bostäder med särskild service för ungdomar med neuropsykiatriska diagnoser, utvecklingsstörda åldringar och utvecklingsstörda ungdomar med

psykosocial problematik för att framledes undvika placeringar utanför den egna kommunen och göra det möjligt för brukarna att behålla sina sociala nätverk. I planeringsprocessen har involverats brukare, anhöriga, företrädare och personal med kunskap om enskilda brukares behov och önskemål.

I Borgholms kommun har man utvecklat en modell för pedagogiskt stöd i hemmet till familjer med barn/ungdomar med neuropsykiatrisk problematik.

Denna har slagit väl ut och inneburit att placeringar utanför de biologiska familjerna kunnat undvikas och att barnen/ungdomarna kunnat fullfölja sin skolgång i hemkommunen.



Ett team för barn och unga med neuropsykiatriska diagnoser finns sedan några år tillbaka i landstingets regi. Under våren 2006 kommer även ett vuxenteam att skapas för målgruppen. Kunskapen om denna målgrupp har genom att dessa resurser numera finns i länet blivit mera

tillgänglig för brukare och kommunernas handikappomsorg.

I flera kommuner pågår utvecklingsarbete i syfte att öka utbudet av alternativa former för boende och daglig verksamhet.

I tillsynsarbetet har Länsstyrelsen uppmärksammat att handläggningstiderna ofta är alltför långa. Det kan vara svårt att få ett beslut och även att få det verkställt inom skälig tid. Uppgiften att följa upp verkställigheten, såtillvida att insatsen överensstämmer med beslutet, åvilar i flera kommuner vare sig till handläggare eller verkställare, utan utgör ett konfliktskapande ”ingenmansland”, där viktig information om hur resurser förhåller sig till behov stannar, istället för att återföras till tjänstemanna- eller politisk ledningsnivå.

Antalet beslut enligt LSS som inte har verkställts inom skälig tid har ökat i länet. I följande tabell kan utläsas antalet ej verkställda beslut mellan 31 december 2002 till 31 december 2004:

Kommun	2002	2003	2004
Emmaboda	0	0	0
Kalmar	4	8	12
Mönsterås	2	3	6
Nybro	4	2	0
Oskarshamn	2	1	2
Västervik	1	5	8
Torsås	0	0	0
Mörbylånga	1	0	0
Vimmerby	1	1	3
Borgholm	0	0	1
Högsby	0	0	0
Hultsfred	0	0	0
Totalt:	15	20	32

I kommuner där handikappomsorgen är splittrad på flera förvaltningar finns exempel på att de övergripande uppgifter, såsom uppsökande verksamhet, information mm, som enligt 15 § LSS

åvilar kommunen, faller mellan stolarna och inte blir utförda.

Personal i bostäder med särskild service för utvecklingsstörda personer saknar oftast medicinsk utbildning och är därför beroende av samverkan med primärvården och psykiatrin. Denna fungerar ofta inte tillfredsställande. Personalen behöver mer kunskap i medicin/psykiatri, särskilt i vissa bostäder för barn och unga med flerhandikapp och kunskaper i åldrandets sjukdomar i bostäder för äldre personer med funktionshinder.

Höga hyror i bostäder med särskild service och andra merkostnader på grund av funktionshinder begränsar möjligheterna till delaktighet i det liv och den gemenskap som tillkommer andra medborgare.

Former/forum för samverkan mellan olika aktörer, som arbetar med barn och unga behöver utvecklas med barnperspektivet i centrum. Samverkan mellan olika aktörer, som arbetar med vuxna behöver utvecklas utifrån ett brukar- och medborgarperspektiv.

Verksamhet för personer med psykiska funktionshinder

Avsikten med psykiatrireformen, som trädde kraft 1995, var att förbättra livet för människor med psykiatriska funktionshinder och öka deras möjlighet till gemenskap och delaktighet i samhället. Reformen klargjorde kommunernas ansvar för att planera och samordna insatserna, utveckla boende och sysselsättning samt viss hälso- och sjukvård.

Människor med psykiskt funktionshinder har trots detta svårt att få sina behov av boende, socialt stöd och sysselsättning tillgodosedda. Ett stort problem i flera av länets kommuner är bristen på rättssäkerhet för målgruppen. Flera kommuner har inte en rättssäker handläggning när det gäller

sysselsättning och/eller boende för psykiskt funktionshinderade.

Flera kommuner i länet saknar också anpassade boenden för målgruppen och många, speciellt yngre personer, saknar adekvat sysselsättning och en meningsfull fritidsverksamhet. Även andra insatser, såsom kontaktperson, fritidsaktiviteter och stöd under kvällar och helger, saknas ofta.

Verksamheten personligt ombud (PO) finns nu i samtliga kommuner i länet och fungerar mycket bra. PO-verksamheten är ett värdefullt instrument till stöd för psykiskt funktionshinderade. Länsstyrelsens arbete för implementering och stöd till PO-verksamheten fortsätter.

Både enskild verksamhet och kommunal verksamhet för personer med psykiska funktionshinder, är i allt för liten utsträckning inriktad på att frigöra och utveckla brukarnas egna resurser. Sysselsättning och daglig verksamhet behöver utvecklas och det bör finnas tydliga individuella mål för alla brukare.

De kommuner som placerar människor i enskild verksamhet behöver öka sina insatser vad gäller individuell planering och uppföljning.

Vid tillsyn i fyra av länets kommuner, när det gäller rättssäkerhet för psykiskt funktionshinderade, visade det sig att flera kommuner inte handlade ansökningar enligt SoL för målgruppen på ett korrekt sätt. Utredning, beslut och mål för insatsen saknades ofta och därmed även möjlighet för enskilda att överklaga negativa beslut. Insatsen sysselsättning betraktar flera kommuner som serviceinsatser. Ett par av kommunerna har efter tillsynen börjat genomföra utredningar och fattar beslut enligt SoL även för psykiskt funktionshinderade.

