

Årsrapport
socialtjänsten
2002

väl-färds
avdelningen

Förord

Årsrapporten om socialtjänsten 2002 är en sammanfattande redovisning och länsstyrelsens bedömning av utvecklingstendenser inom socialtjänsten i Västernorrland. Den grundar sig på länsstyrelsens verksamhetstillsyn, vägledning och rådgivning, besök i kommunerna samt andra kontakter med såväl enskilda som politiker och tjänstemän.

Årsrapporten har utarbetats av socialkonsulenterna Ylva Berggrén, Lena Fröberg, Christina Nordahl Sahlin, Maria Sjöberg, Gunilla Westerdahl och undertecknad Thomas Normark.

Birgith Molberg
Avdelningschef

Thomas Normark
Socialkonsulent

Sändlista

Finansdepartementet, länsstyrelseenheten
Socialdepartementet
Socialnämnderna (motsvarande i länet)
Socialstyrelsen
Kommunförbundet Västernorrland
Landshövding
Länsråd

Innehållsförteckning

	<i>Sida</i>
1 Inledning	1
2 Ekonomiskt bistånd	1
3 Barn, unga och familj	3
4 Vuxna missbrukare	6
5 Familjerätt och familjerådgivning	8
6 Äldreomsorg	9
7 Omsorg om funktionshindrade	14

1 Inledning

Länsstyrelsen redovisar i denna årsrapport sin tillsyn över socialtjänsten i länet under det gångna året. Rapporten är länsstyrelsens bedömning utifrån genomförd tillsyn 2002. Länsstyrelsen har i särskild ordning redovisat de tillsynsärenden som handlagts under året till Socialstyrelsen.

Förutom tillsyn enligt regeringens regleringsbrev genomför länsstyrelsen från och med år 2002 verksamhetstillsyn över hela socialtjänsten i två kommuner årligen.

2 Ekonomiskt bistånd

• Uppdrag i regleringsbrev

Halvering av socialbidragsberoendet (ekonomiskt bistånd)

Sex¹ av länets sju kommuner har planerat eller vidtagit åtgärder för att halvera antalet socialbidragsberoende i den egna kommunen. Samtliga kommuner har olika insatser oftast i samarbete med andra myndigheter. Vissa av insatserna är riktade till speciella målgrupper.

Samtliga kommuner följer upp antalet socialbidragsberoende oftast månadsvis och på olika nivåer inom kommunen.

Kostnaderna (exklusive bidrag till flyktingar) har fortsatt att minska i länets samtliga kommuner. För år 2002 har minskningen varit elva procent av kostnaderna i fasta priser jämfört med 2001. Västernorrland är ett av de två län där den procentuella minskning av kostnaderna var störst i landet. Minskningen för riket som helhet uppgick till sex procent.

Barnperspektivet

I länets kommuner finns en medvetenhet om barnperspektivet i handläggningen av ärenden rörande ekonomiskt bistånd. Länsstyrelsen har erfarit att länsstyrelsens vägledning hörsammats när det gäller individärenden, samtidigt som den under året genomförda verksamhetstillsynen visat på brister. Utvecklingen av barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd går enligt länsstyrelsens bedömning alltför långsamt. En av förutsättningarna i ett sådant utvecklingsarbete är planering och uppföljning på ledningsnivå.

• Övrig tillsyn

Ekonomiskt bistånd

Socialtjänstens personal från ekonomigrupperna i fyra² kommuner fortsätter sitt samarbete. Under året har de haft möten och en gemensam utbildning.

Antalet överklaganden till länsrätten har ökat avsevärt vilket till största del torde vara en följd av ändringar i lagstiftningen när det gäller besvärslagen. Få får dock bifall på sin överklagan. Länsstyrelsen har tagit del av 301 länsrättsdomar (år 2001: 136 domar) varav

¹ Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Ånge, Örnsköldsvik

² Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Örnsköldsvik

253 domar rörande ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL). I 13 domar fick den enskilde bifall på sin överklagan. De resterande 48 länsrättsdomarna rörde försörjningsstöd enligt tidigare 6 b § SoL varav fem med bifall. Länsstyrelsen har tagit del av två kammarrättsdomar varav en med bifall. Överklagningarna har främst rört villkoren för försörjningsstöd, men även andra ändamål som hyresskulder, kostnader för uppvärmning, telefonkostnader, ändamål som rört barn med mera.

Under året har länsstyrelsen haft 18 enskilda tillsynsärenden (individärenden) som rört ekonomiskt bistånd (år 2001: 18). Länsstyrelsen har avslutat elva ärenden, varav fyra med kritik (år 2001: 13 ärenden varav två med kritik). Kritiken avsåg bemötande och handläggning.

I två¹ av länets kommuner har länsstyrelsen genomfört verksamhetstillsyn som bl.a. rört granskning av dokumentationen av ärenden om ekonomiskt bistånd.

Det var i Timrå kommun positivt att det i några ärenden framgick att det fanns ett intensivt samarbete med socialnämndens barn- och missbruksgrupper. Av dokumentationen framgick dock inte att barnperspektivet särskilt beaktades i varje ärende. I Kramfors kommun hade utredningarna i de flesta fall den standard som lagstiftningen anvisar. Av dokumentationen framgick att barnperspektivet i de flesta fall beaktades i de ansökningar som direkt eller indirekt rörde barn.

Länsstyrelsens rapport om boendesituationen för personer med hyresskulder och andra betalningsanmärkningar har följts upp genom ett seminarium med representanter för kommunledningar, bostadsföretag och socialtjänst. Goda exempel på samverkan mellan berörda parter redovisades. Enligt vad länsstyrelsen erfar finns fortfarande problem för personer med hyresskuld och andra betalningsanmärkningar att få bostad. Länsstyrelsen planerar en förnyad enkätuppföljning under 2003.

Länsstyrelsen har under hösten 2002 påbörjat kontinuerlig uppföljning av icke verkställda domar inom hela socialtjänstområdet. Den 31 december 2002 fanns ingen icke verkställd dom inom området ekonomiskt bistånd.

Bemötande

Klagomålen till länsstyrelsen från enskilda är omfattande och har ökat. Muntliga klagomål per telefon dominerar (år 2002: 295 samtal, år 2001: 166) och handlar om frågor som rör myndighetsutövning och bemötande. I början av året var det många som ville ha information om den utökade besvärsrätten som infördes vid årsskiftet.

Flera telefonsamtal har handlat om svårigheter att få kontakt med socialtjänsten för att komma fram till sin handläggare. Önskemål förekommer från enskilda om mer och tydligare information från socialtjänsten kring förfarandet vid ansökan t.ex. tidsram.

¹ Kramfors, Timrå

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Ett fortsatt samarbete mellan berörda myndigheter finns i samtliga kommuner för att stödja den enskilde att hitta vägar till självförsörjning i första hand inom arbetslivet.

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd fortsätter att minska och Västernorrland är ett av de två län där den procentuella minskning av kostnaderna var störst i landet.

Vid årets slut fanns inga ej verkställda domar inom området ekonomiskt bistånd.

Det är länsstyrelsens bedömning att den vägledningen som länsstyrelsen ger till kommunerna ofta leder till att den enskilde får sina behov tillgodosedda.

Negativa tendenser

Länsstyrelsen har även detta år sällan sett exempel på att en individuell bedömning görs utöver riksnormen, som är klart styrande vid socialnämndens prövning av ekonomiskt bistånd. Den enskilde bedöms genom att ekonomiskt uppnå riksnormen ha uppnått en skälig levnadsnivå. Samma synsätt kan utläsas i länsrättens domar.

Kommunernas önskemål om vägledning från länsstyrelsen inom området ekonomiskt bistånd har ökat.

Antalet överklagningar har ökat.

Hög personalomsättningen innebär inte sällan många handläggningar med negativa konsekvenser för den enskilde med t.ex. längre handläggningstider.

Enligt vad länsstyrelsen erfar finns fortfarande problem för personer med hyresskuld och andra betalningsanmärkningar att få bostad.

Brister

Bemötandefrågor återfinns i klagomålen rörande handläggningen av ekonomiskt bistånd i samtliga kommuner.

Utvecklingen av barnperspektivet i handläggningen går alltför långsamt.

3 Barn, unga och familj

- **Uppdrag i regleringsbrev**

Barnperspektivet

Länsstyrelsen har under året genomfört verksamhetstillsyn i två¹ av länets kommuner, varvid barnperspektivet i barnavårdsutredningar granskades.

Vid granskningen kunde länsstyrelsen konstatera att det förelåg behov av att utveckla barnperspektivet i utredningarna. Detta är något som länsstyrelsen även noterat i sin

¹ Kramfors, Timrå

individtillsyn. Även om det finns en ökad ambition att fokusera på barnet är en fortsatt utveckling av detta arbete nödvändigt. Länsstyrelsen har haft anledning att framföra kritik för bristande barnperspektiv.

- **Övrig tillsyn**

Länsstyrelsen har under året gjort en uppföljning av hur socialtjänsten arbetar med frågor som rör våldsutsatta kvinnor. Därvid framkom att i fem¹ av länets kommuner hade upprättats handlingsplaner och att man i Kramfors och Ånge höll på att ta fram sådana. Jämfört med tidigare uppföljning visar årets uppföljning en klar förbättring.

Utbildningsinsatserna i kommunerna inom detta område har varierat. Fyra² kommuner hade deltagit i någon form av utbildning. En stor del av utbildningarna har varit av övergripande karaktär. Sundsvall har genomfört en grundutbildning för all personal inom individ- och familjeomsorgen (IFO). Dessutom har man satsat på en fördjupningsutbildning för en grupp handläggare som skall utgöra en resurs- och kunskapsbank för övrig personal.

När det gäller utbildning inom detta område anser länsstyrelsen att kommunerna bör tänka på att inte enbart handläggare inom IFO:s alla områden möter dessa kvinnor. Även handläggare inom äldre- och handikappomsorgen och inom verksamheter för funktionshindrade bör ges kunskap för att vara uppmärksamma på att även de i sitt arbete kan möta denna grupp kvinnor.

Etablerade samverkansgrupper som specifikt arbetar med frågor som rör våld mot kvinnor och deras barn har inte bildats i länet. Som regel används sedan tidigare upparbetade kontakter.

Antalet ansökningar om vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) på grund av beteende har ökat markant i jämförelse med tidigare år. Under år 2002 uppgick antalet ansökningar till 18 från att tidigare år ha legat på mellan sex och nio. Alla ansökningar hade bifallits av länsrätten. Även ansökningar om vård på grund av miljön har ökat och uppgick till 15 år 2002. En ansökan hade inte bifallits av länsrätten. Här har emellertid variationen varit större under åren. År 2001 var antalet ansökningar ovanligt lågt (5).

I miljöärendena hade nio ärenden föregåtts av beslut jämlikt 6 § LVU och i beteendeärendena 15 av ansökningarna. I fyra av ärendena förekom ansökningar om att vård skulle beredas såväl jämlikt 2 § LVU (miljö) som 3 § LVU (beteende). I samtliga ärenden bifölls detta av länsrätten. Liksom tidigare år finns det ett antal ärenden där ett beslut om ett omedelbart omhändertagande jämlikt 6 § LVU inte har fullföljts med en ansökan om vård.

Det förekommer diskussioner om gränsdragningar mellan SoL och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och dessa har i de kontakter som länsstyrelsen haft under året företrädesvis gällt barn och ungdomar.

¹ Härnösand, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Örnsköldsvik

² Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Ånge

Antalet telefonsamtal från enskilda som rör området barn och ungdom ligger på samma nivå som föregående år (år 2002: 63 samtal, år 2001: 63). Antalet inkomna ärenden inom området har ökat något från elva år 2001 till 15 år 2002. Länsstyrelsens vägledning till socialnämnderna är som tidigare omfattande och det är länsstyrelsens uppfattning att den fyller en viktig funktion för socialnämndernas handläggning av ärenden rörande barn och unga.

Länsstyrelsen har under hösten 2002 påbörjat kontinuerlig uppföljning av icke verkställda domar inom hela socialtjänstområdet. Den 31 december 2002 fanns ingen icke verkställd dom i området barn och familj.

Utvecklingsmedel

Kostnaderna i ansökningar avseende utvecklingsmedel till ungdoms- och missbrukarvården har överstigit de medel som länsstyrelsen haft att fördela. Avslag har därför måst meddelas till intressanta projekt. En hård prioritering har gjorts. Länsstyrelsen har kartlagt kommunernas öppenvårdsinsatser för barn och ungdomar samt för vuxna missbrukare, där det bl.a. framgår att ett antal verksamheter för ungdomar är sådana som byggts upp med stöd av utvecklingsmedel från länsstyrelsen.

År 2002 fick länsstyrelsen möjlighet att även fördela utvecklingsmedel till tidiga insatser för barn till missbrukare och barn i familjer där våld och övergrepp mellan vuxna förekommer. Antalet ansökningar inom denna grupp har inte varit så många varför de medel som länsstyrelsen totalt förfogar över ännu inte kunnat fördelas.

• **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Besparingar inom området barn och ungdom har enligt vad länsstyrelsen erfarit inte aviserats i länets kommuner.

En positiv utveckling är att nästan samtliga länets kommuner tagit fram handlingsplaner rörande våldsutsatta kvinnor samt att utbildningsinsatser påbörjats.

Intresset för att söka utvecklingsmedel har varit stort under året.

Vid årets slut fanns inga ej verkställda domar inom området barn, unga och familj.

Negativa tendenser

Diskussioner om gränsdragningar mellan SoL och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) förekommer och har företrädesvis gällt barn och ungdomar.

Länsstyrelsen har intryck av att personalomsättningen är fortsatt hög och att vissa svårigheter att rekrytera erfaren personal till barn- och familjearbetet föreligger.

Brister

Länsstyrelsen har haft anledning att framföra kritik för bristande barnperspektiv i såväl enskilda tillsynsärenden som i under året genomförd verksamhetstillsyn.

Liksom tidigare år förekommer brister i handläggningen av enskilda ärenden. Av de enskilda tillsynsärenden som avgjordes under år 2002 har länsstyrelsen haft anledning att rikta kritik mot nämnden i fem av 14 ärenden (år 2001: sex av 13).

4 Vuxna missbrukare

Övrig tillsyn

Länsstyrelsen har i den tillsyn som genomförts i två¹ av länets kommuner granskat akter i missbrukarvården för att utröna hur dokumentationen i sin helhet utförs, vilka insatser missbrukaren får vid ansökan respektive anmälan samt i förekommande fall om barnperspektivet har vägts in i utredningen.

I Timrå kommun noterades brister i handläggningen samt att dokumentationen inte visade att de beviljade insatserna hade föregåtts av en individuell prövning. Aktgranskningen i Kramfors kommun visade att dokumentationen i sin helhet var tydlig med individuella prövningar dokumenterade i varje ärende.

Länsstyrelsen har under året tagit emot ett flertal klagomål rörande unga vuxna missbrukare som enligt anhöriga inte fått vård för sitt missbruk. I några av dessa ärenden har länsstyrelsen konstaterat att den enskilde inte fått sitt behov av vård prövat utifrån individuella behov och förutsättningar. Personer med mycket allvarliga missbruksproblem har erbjudits öppenvårdsinsatser istället för behandlingshem. I några fall har länsstyrelsen kritiserat socialnämnden för att inte tillräckligt ha utrett förutsättningarna för vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Antalet omedelbara omhändertaganden enligt LVM har ökat (år 2002: 62, år 2001: 48). Sundsvalls kommun står för i stort sett hela ökningen. Av de omedelbara omhändertaganden som gjorts i länet har 23 följts av en ansökan om vård (år 2001: 20). Länsstyrelsen har inte kunskap om vilken hjälp enligt socialtjänstlagen som erbjudits de övriga och hur de eventuella insatserna fungerat.

En tredjedel av besluten (22) rör personer som är 30 år eller yngre, lika många av båda könen. De har omhändertagits på grund av narkotikamissbruk. Socialnämnderna har ansökt om vård enligt LVM för mer än hälften (13) av de yngre personer som omedelbart omhändertagits med stöd av 13 § LVM.

Länsstyrelsen har sett exempel på att kommunerna har haft problem att se och möta upp mot unga missbrukares behov.

Det faktum att socialnämnden mycket sällan ansöker om vård enligt LVM utan ett föregående ingripande enligt 13 § LVM (år 2002: tre ansökningar, år 2001: en ansökan) kan tolkas som att kommunerna agerar i ett sent skede och att LVM används enbart som ett verktyg för akuta ingripanden och avgiftning.

¹ Kramfors, Timrå

De skriftliga klagomålen från enskilda uppgick till sex (år 2001: åtta). Tolv ärenden avgjordes under året varav åtta med kritik (år 2001: fem avgjorda varav två med kritik).

Antalet telefonkontakter från enskilda och anhöriga med klagomål och synpunkter inom området vuxna missbrukare har minskat (år 2002: 58, år 2001: 74). Aktuella ärenden har i regel handlat om bemötande, individuell bedömning och val av vårdinsats.

En kartläggning av kommunernas öppenvårdsverksamheter för vuxna missbrukare har genomförts under året. Länsstyrelsen kan konstatera att länets kommuner kan erbjuda ett varierat utbud av insatser i den öppna missbrukarvården. Den visar att det i de samtliga kommuner finns olika former av stöd och behandling, samtalsgrupper, rådgivning osv. Det finns ett stort intresse hos kommunerna att utveckla dessa målgruppsinriktade verksamheter som också ger den enskilde större valmöjligheter och inflytande. Ofta bedrivs öppenvårdsverksamheterna i samverkan mellan socialtjänsten och andra myndigheter eller ideella organisationer.

Länsstyrelsens rapporter om boendesituationen för missbrukare har följts upp genom ett seminarium med representanter för kommunledningar, bostadsföretag och socialtjänst. Goda exempel på samverkan mellan berörda parter redovisades. Enligt vad länsstyrelsen erfar finns fortfarande problem för missbrukare att få bostad. Länsstyrelsen planerar en förnyad enkätuppföljning under 2003.

Länsstyrelsen har under hösten 2002 påbörjat kontinuerlig uppföljning av icke verkställda domar inom hela socialtjänstområdet. Den 31 december 2002 fanns ingen icke verkställd dom inom området vuxna missbrukare.

Dialogen med kommunerna rörande det förebyggande arbetet inom alkoholområdet har varit relativt omfattande.

I kommunerna pågår arbetet med att utveckla strategier för att förebygga alkoholskador. Sex¹ kommuner har ansökt om utvecklingsmedel för detta. Ansökningarnas inriktning varierar. Sollefteå och Ånge har beviljats utvecklingsmedel och övriga ansökningar är under handläggning. I kontakterna med kommunerna framgår ett ökat intresse för att arbeta förebyggande inom alkohol- och drogområdet. Däremot har antalet ansökningar avseende tidiga insatser för barn inte varit så många, vilket inneburit att samtliga de medel som länsstyrelsen förfogar över ännu inte har kunnat fördelas.

Tillsyn enligt alkohollagen förekommer i samtliga kommuner i länet. Under året har folkölsförsäljningen och evenemang som ungdomar bevistat varit prioriterade områden hos kommunerna. Alkoholhandläggarna anser att tillsynen är effektiv då näringsidkare både inom restaurang- och livsmedelsbranschen hör samman och åtgärdar brister. Särskild årsrapport inom alkoholområdet upprättas.

¹ Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Ånge, Örnsköldsvik

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Öppenvårdsverksamheterna fortsätter att utvecklas och kommunerna kan erbjuda ett varierat utbud av insatser.

Vid årets slut fanns inga ej verkställda domar inom området vuxna missbrukare.

De utvecklingsmedel som länsstyrelsen förfogar över ger kommunerna möjlighet att ta nya initiativ och pröva nya vägar i det sociala arbetet och att utveckla samarbetet med andra myndigheter och organisationer. Också under 2002 har medel beviljats till sådana projekt.

Negativa tendenser

Länsstyrelsen har sett exempel på att personer med mycket allvarliga missbruksproblem har erbjudits öppenvårdsinsatser istället för vård på behandlingshem. I några fall har länsstyrelsen kritiserat socialnämnden för att inte tillräckligt ha utrett förutsättningarna för vård enligt LVM.

Antalet omedelbara omhändertaganden enligt LVM ökar.

Länsstyrelsen har sett exempel på att kommunerna har haft problem att se och möta upp mot unga missbrukares behov.

Enligt vad länsstyrelsen erfar finns fortfarande problem för missbrukare att få bostad.

Brister

LVM tenderar att användas som ett verktyg för akuta ingripanden och avgiftning.

5 Familjerätt och familjerådgivning

- **Övrig tillsyn**

Länsstyrelsen har i samband med sin verksamhetstillsyn i två¹ av länets kommuner granskat ett antal upprättade avtal om vårdnad, boende och umgänge. Antalet upprättade avtal varierade stort mellan de granskade kommunerna. Det avtal som socialnämnden medverkar till att upprätta skall godkännas av nämnden endast om det är till barnets bästa.

Länsstyrelsens granskning har utvisat att det som regel ej fanns dokumenterat att det upprättade avtalet utgick från barnets bästa, ej heller hade man talat med barnen för att höra deras inställning. De granskade umgängesavtalen uppfyllde ej heller de krav som måste ställas på ett avtal för att det skall kunna verkställas i domstol.

Inga skriftliga klagomål inom området familjerätt och familjerådgivning har under året inkommit till länsstyrelsen. Däremot förekommer en del telefonsamtal från enskilda. Dessa samtal rör dels allmän information och rådgivning i familjerättsfrågor dels synpunkter på socialnämndens handläggning. En del av samtalen handlar om att den enskilde upplever att nämndens utredning får sådan tyngd i domstolen att man känner sig ”dömd” på förhand.

¹ Kramfors, Timrå

Att den enskilde har möjlighet att få framföra sina synpunkter på utredningen upplevs inte ha någon betydelse i sammanhanget. Det framförs även synpunkter som handlar om att den enskilde anser att vårdnadsutredningen är bristfälligt utförd.

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Det har under året inte inkommit några skriftliga klagomål inom området familjerätt eller familjerådgivning. Inte heller har det förekommit några samtal från enskilda med synpunkter på familjerådgivningen i länets kommuner.

Brister

De brister i upprättade avtal om boende, vårdnad och umgänge som länsstyrelsen iakttagit härrör från den granskning av avtal som gjorts i två av länets kommuner. Huruvida samma brister förekommer i övriga kommuner kan länsstyrelsen inte uttala sig om.

6 Äldreomsorg

- **Uppdrag i regleringsbrev**

Ej verkställda domar och beslut

Länsstyrelsen har till Socialstyrelsen redovisat antalet ej verkställda beslut, avslag trots bedömda behov och domar enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen per den 1 januari 2002.

Antalet ej verkställda beslut uppgick till 67 varav 58 gällde plats i särskilt boende¹. Avslag trots bedömda behov uppgick till 71, varav 42 gällde plats i särskilt boende². Antalet ej verkställda domar var vid samma tidpunkt en (1). Denna gällde plats i särskilt boende i Sollefteå kommun. I Timrå fanns inga ej verkställda beslut, avslag trots bedömda behov eller domar. Av de 58 ej verkställda besluten om plats i särskilt boende var brist på platser³ i 29 fall orsaken till att besluten inte hade kunnat verkställas. I samtliga 42 avslag om plats i särskilt boende⁴ var platsbrist orsaken till beslutet. Antalet ej verkställda beslut hade minskat jämfört med mätningen den 1 januari 2001 (145). Antalet ej verkställda domar var oförändrat (1).

Antalet ej verkställda beslut och domar per den 1 januari 2000, 1 januari 2001, 1 juli 2001 och 1 januari 2002 har redovisats och diskuterats med socialnämndernas ordförande och chefstjänstemän i särskild ordning. Länsstyrelsen har dessutom i sina löpande kontakter med kommunerna och i diskussioner i samband med genomförande och redovisning av verksamhetstillsyn påpekat innebörden av reglerna om verkställighet i 16 kap. 3 § SoL. Vid samtliga dessa tillfällen har länsstyrelsens mycket tydliga budskap varit att beslut och domar ska verkställas omedelbart.

¹ Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Ånge, Örnsköldsvik

² Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall

³ Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Örnsköldsvik

⁴ Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall

I samband med tillsynsbesök och vid kommunbesöken i samband med den årliga bostadsmarknadsenkäten tar länsstyrelsen upp kommunernas planering av sina insatser för äldre.

Länsstyrelsen har under hösten 2002 påbörjat kontinuerlig uppföljning av ej verkställda domar inom hela socialtjänstområdet. Den 31 december 2002 fanns ingen ej verkställd dom i området äldreomsorg.

Länsstyrelsen kan konstatera att situationen förbättrats sedan mätningarna började år 2000. Det sammanlagda antalet ej verkställda beslut och domar samt avslag trots konstaterade behov har minskat från 243 vid mättillfället den 1 januari 2000 till 139 vid den senaste mätningen den 1 januari 2002. Antalet ej verkställda domar har sammanlagt uppgått till tre.

Generellt sett överstiger antalet ej verkställda beslut och framför allt beslut om plats i särskilt boende vida antalet domar vid samtliga mättillfällen. I de flesta fall följer kommunerna den rekommendation som finns om att bevilja ett särskilt boende om det kan verkställas inom tre månader.

Inkomstprövning av rätten till äldreomsorg

Kommunernas inkomstprövning av rätten till äldreomsorg kommer att redovisas under 2003 i samverkan med Socialstyrelsen. I olika kontakter med ordföranden, chefstjänstemän och handläggare har länsstyrelsen informerat om skrivningen i propositionen 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m. att det inte får vara den enskildes ekonomi som avgör om han eller hon ska få biståndsinsatser som han eller hon är i behov av.

• **Övrig tillsyn**

Sociala innehållet i hemtjänsten

Inom ramen för det Nationella programmet för social tillsyn har länsstyrelsen granskat det sociala innehållet i hemtjänsten. Länsstyrelsen utökade antalet utvalda kommuner från två till tre.¹ Anledningen till länsstyrelsens deltagande var tidigare uppmärksammade brister. Motivet för utökningen av antalet kommuner var möjligheterna att få en vidare bild av förhållandena i länet.

En rapport över resultaten av denna tillsyn kommer att färdigställas inom kort. I underlaget till denna framkommer att det är få ärenden där socialnämnderna utreder den enskildes eventuella behov av sociala insatser och aktiva deltagande i samhällslivet.

Verksamhetstillsyn

Som en referens till tillsynen arrangerade länsstyrelsen i början av året en konferens på temat ”Äldreomsorg i en krympande ekonomi – ett etiskt dilemma?”.

Under året har verksamhetstillsyn företagits i två² kommuner. För äldreomsorgen var verksamhetstillsynen i båda dessa kommuner en uppföljning av tidigare genomförd tillsyn. I sin tillsyn har länsstyrelsen förutom bemötande haft fokus på kvalitet och säkerhet i såväl

¹ Sollefteå, Sundsvall, Örnsköldsvik

² Kramfors, Timrå

särskilda boenden som hemtjänsten. Enligt länsstyrelsens bedömning är förhållandena i stort sett oförändrade jämfört med tidigare genomförd tillsyn.

Antalet platser i särskilda boenden minskar. Det är framförallt servicehus som omvandlas till annan form av särskilt boende eller till ordinärt boende. I ett tillsynsärende har länsstyrelsen i sitt beslut konstaterat att beslut om insatsen särskilt boende inte kan frångås den enskilde och att ett särskilt boende inte kan omvandlas till ordinärt boende så länge samma personer med oförändrade behov bor kvar.

Anmälningar om missförhållanden

Antalet anmälningar enligt 14 kap. 2 § SoL (Lex Sarah) har ökat och uppgick till 46 (år 2001: 37). En anmälan kan avse flera kategorier av övergrepp eller brister i omsorgerna. Av dessa avsåg 30 övergrepp (år 2001: 17), varav 18 var ekonomiska övergrepp (år 2001: 13). Av anmälningarna avsåg 21 brister i omsorgen (år 2001: 20), varav 13 brister i tillsyn av den enskilde (år 2001: 15). Länsstyrelsen håller på att sammanställa en särskild rapport över Lex Sarah anmälningarna i länet.

Klagomål och överklagningar

Fortfarande är antalet skriftliga klagomål från enskilda vad avser äldreomsorg färre i förhållande till klagomål inom individ- och familjeomsorg och har dessutom minskat från tolv år 2001 till nio. Tolv ärenden avgjordes under året varav två med kritik (år 2001: fem avgjorda varav två med kritik). Antalet telefonkontakter från enskilda och anhöriga med klagomål och synpunkter på äldreomsorgen ökade något (år 2002: 66, år 2001: 60). Aktuella ärenden har i regel handlat om bemötande, trygghet och brister i omsorgen.

Antalet överklagningar till länsrätten har ökat från 38 till 44 jämfört med föregående år. Av dessa har 36 avsett särskilt boende (år 2001: 24). Länsrätten har under året i 17 domar bifallit överklagan och ålagt socialnämnden att utge bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL (år 2001: elva bifall). Tretton av de gynnande domarna har avsett plats i särskilt boende (år 2001: sju) och fyra hemtjänst. Länsstyrelsen har tagit del av 23 domar som avsåg överklagan av avgift och förbehållsbelopp enl. 8 kap. 4-9 §§ SoL. Inte någon av dessa domar har bifallits i länsrätten. En av de 23 domarna har avgjorts i Kammarrätten. Kammarrätten ändrade ej länsrättens dom.

Anhörigstöd

Fem¹ kommuner har information om olika former av anhörigstöd på kommunernas respektive hemsida på internet. Härnösands och Kramfors kommuner har anhörigombud och anhörigcenter. Sollefteå kommun har två lokaler där det bedrivs öppenvårdsverksamhet för anhöriga samt en demenssjuksköterska som gör hembesök och har stödsamtal med anhöriga. Sundsvalls kommun har ett anhörig-/frivilligcentrum. Timrå kommun har en anhörigkonsulent och ett anhörigcenter kommer att öppnas under 2003. I Örnsköldsviks kommun hänvisas till biståndshandläggare eller enhetschefer inom äldreomsorgen för information, stöd och hjälp till anhöriga.

¹ Härnösand, Kramfors, Sundsvall, Timrå, Örnsköldsvik

Rätt att flytta till annan kommun

En dom i länsrätten har avsett frågan om rätten till särskilt boende i annan kommun. Länsrätten har bifallit detta överklagande. Ett fåtal kommuner har kontaktat länsstyrelsen med förfrågningar om handläggningen av ärenden enligt 2 kap. 3 § SoL. Länsstyrelsen har i denna fråga ej fått några klagomål eller förfrågningar i övrigt från enskilda.

• **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Det finns en ambition i länets kommuner att ha en god äldreomsorg. Länsstyrelsen erfar att de frågor om rättssäkerhet, laglighet och kvalitet som länsstyrelsen fokuserat i sina beslut, rapporter och övriga kontakter med personal inom de olika verksamheterna har lett till en alltmer ökad medvetenhet om rättssäkerhetsfrågor och den enskildes rättigheter.

Boendestandarden i särskilda boenden är överlag hög. Det finns mycket få tvåbäddsrums. Det allra flesta bor i egen lägenhet eller i eget rum.

I Kramfors och Timrå framkom vid länsstyrelsens tillsyn att dessa kommuner har ett fungerande faddersystem, för såväl hemtjänst som särskilt boende. Detta innebär för den enskilde att antalet personal runt denne minimeras och det är faddern som ska utföra insatserna.

Kramfors kommun bedriver uppsökande verksamhet och erbjuder hembesök till alla personer över 75 år som inte har några insatser. I Sollefteå kommun har vård- och omsorgsnämnden fattat beslut om att biståndshandläggarna ska bedriva uppsökande verksamhet för de som är över 80 år.

I och med länsstyrelsens verksamhetstillsyn över tid har flera¹ kommuner börjat att utreda och fatta beslut om individuella insatser i särskilt boende.

Anhörigstödet fortsätter att utvecklas och fler anhörigombud och anhörigcenter har tillkommit under året.

Vid årets slut fanns inga ej verkställda domar inom området äldreomsorg.

Kommunernas information om äldreomsorg på internet har förbättrats.

Negativa tendenser

Kommunernas fortsatta ekonomiska problem kan innebära en för låg bemanning för att genomföra beviljade insatser utifrån ett helhetsperspektiv. Tillsammans med svårigheter att rekrytera personal medför detta att samtliga beviljade insatser inte alltid verkställs och att mötet mellan den enskilde och personal blir stressat med risk för institutionalisering i särskilda boenden.

¹ Härnösand, Kramfors, Sollefteå

I sin verksamhetstillsyn¹ har länsstyrelsen funnit att den enskilde i hög grad endast får sina basala behov tillgodosedda. Utredningarna är inriktade på den enskildes funktionshinder och hälsotillstånd, dock inte utifrån ett rehabiliterande synsätt, utan mer för att utröna vad den enskilde måste ha hjälp med och vad som eventuellt kan tillgodoses på annat sätt. Som länsstyrelsen kan se blir den enskilde ett ärende bland många andra ärenden, där denne inte alltid ges möjlighet att ha ett aktivt och meningsfullt liv och inte heller möjlighet att vara delaktig i samhället.

Kommunernas personalbemanning är avgörande för om andra insatser än basala behov kan tillgodoses. Länsstyrelsen har i sin tillsyn erfårit att personalbemanningen är betydligt lägre på kvällar och på helger.

Oavsett personaltäthet kräver god kvalitet inom äldreomsorgen en medveten arbetsledning samt mål och kvalitetssystem som är väl förankrade bland all personal. Även om dessa finns hos förvaltningsledningen har tillsynen visat att personal ute i verksamheterna påfallande ofta ej haft kännedom om vare sig mål eller kvalitetssystem.

Kommunerna har oavsett typ av tjänst svårigheter att rekrytera såväl tillsvidareanställd personal som vikarier inom äldreomsorgen.

Brister

Det är sällsynt att det finns beslut som utvisar vilka insatser i form av service och omvårdnad som den enskilde har rätt till i särskilda boenden.

Kommunernas svårigheter att rekrytera såväl tillsvidareanställd personal som vikarier inom äldreomsorgen kan för den enskilde innebära otrygghet och brist på kontinuitet då den enskilde inte vet vem som kommer eller när. Den vikarierande personalen har många gånger inte den kompetens som behövs för arbetsuppgiften.

Platsbrist i särskilda boenden har redovisats i fem² av länets sju kommuner.

I de fem kommuner³ där länsstyrelsen i särskild ordning granskat äldreomsorgen eller delar av den anser sig personalen inte ha tid för att arbeta med ett rehabiliterande synsätt eller att socialt aktivera den enskilde. Personal uppger att de inte har tid att exempelvis samtala med den enskilde. Den enskilde har inte alltid möjlighet att själv få bestämma när den vill kliva upp på morgonen, när den vill gå och lägga sig, när den vill gå ut på en promenad för att få frisk luft eller samtala med personalen. Fortfarande förekommer bestämda duschdagar, som vanligtvis infaller en gång per vecka.

Efter aktgranskning i dessa kommuner kan länsstyrelsen konstatera att dokumentation om verkställighet och genomförande av beslutade insatser saknas i hög utsträckning.

¹ Hela äldreomsorgen i Kramfors och Timrå, sociala innehållet i hemtjänsten i Sollefteå, Sundsvall och Örnsköldsvik

² Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Örnsköldsvik

³ Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Örnsköldsvik

7 Omsorg om funktionshindrade

• Uppdrag i regleringsbrev

Personligt ombud

Fem¹ av länets sju kommuner har inrättat verksamheter med personligt ombud. Tre² av kommunerna har gått samman genom ett samverkansavtal. Länsstyrelsen har beviljat bidrag till sammanlagt åtta tjänster som personligt ombud samt beviljat bidrag till en extra halvtidstjänst som personligt ombud under 2002. Verksamheten med personligt ombud har kommit igång bra i samtliga kommuner. Under 2002 har utbildnings – och nätverksdagar för personliga ombud genomförts gemensamt i de fyra norrlänen, dvs. Norrbottens-, Västerbottens-, Jämtlands- och Västernorrlands län. Vid ett av utbildningstillfällena var länsstyrelsen i Västernorrland arrangör. Tillsammans med Jämtlands län har också en utbildningsdag gemensamt för ledningsgrupper och personliga ombud, genomförts.

Ej verkställda domar och beslut

Den 1 januari 2002 fanns enligt LSS 206 ej verkställda beslut, varav 144 gällde insatsen kontaktperson³ och 27 insatsen ledsagarservice⁴. Den främsta orsaken till att dessa beslut inte verkställts uppgavs vara rekryteringssvårigheter. Sex⁵ beslut om bostad med särskild service för vuxna var ej verkställda.

Tre domar⁶ beträffande bostad med särskild service för vuxna var ej verkställda den 1 januari 2002.

Länsstyrelsen har vid sin tillsyn och vid sina löpande kontakter med kommunerna påpekat innebörden av reglerna om verkställighet i 27 § LSS. Antalet ej verkställda beslut och domar per den 1 januari 2002 har redovisats för och diskuterats med socialnämndernas ordförande och chefstjänstemän. I samband med tillsynsbesök och vid kommunbesöken i samband med den årliga bostadsmarknadsenkäten tar länsstyrelsen upp kommunernas planering av sina insatser för funktionshindrade.

Länsstyrelsen har under hösten 2002 påbörjat kontinuerlig uppföljning av ej verkställda domar inom hela socialtjänstområdet. Den 31 december 2002 fanns ingen ej verkställd dom i området funktionshindrade.

Inkomstprövning av rätten till handikappomsorg

Kommunernas inkomstprövning av rätten till handikappomsorg kommer att redovisas under 2003 i samverkan med Socialstyrelsen. I olika kontakter med ordföranden, chefstjänstemän och handläggare har länsstyrelsen informerat om skrivningen i propositionen 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m. att det inte får vara den enskildes ekonomi som avgör om han eller hon ska få biståndsinsatser som han eller hon är i behov av.

¹ Härnösand, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Örnsköldsvik

² Härnösand, Sundsvall, Timrå

³ Samtliga kommuner i länet

⁴ Sundsvall, Timrå

⁵ Härnösand, Sollefteå, Sundsvall

⁶ Sundsvall

- **Övrig tillsyn**

Länsstyrelsen har under året fattat beslut i ett antal individuella tillsynsärenden samt mött handläggande personal från i så gott som alla kommuner i länet. Vid dessa tillfällen har bland annat rättsäkerhetsfrågor, laglighetsfrågor och kvalitetsfrågor lyfts fram.

Länsstyrelsen har också granskat verksamheter med anledning av klagomål rörande bland annat insatsers utförande.

Länsstyrelsen har erfarit att psykiskt funktionshindrade kan ha svårt att få individuellt anpassade insatser enligt SoL som stärker möjligheten till ett självständigt liv.

Under året har verksamhetstillsyn företagits i två¹ kommuner. Granskningen har omfattat samtliga insatser enligt LSS, som kommunernas socialnämnder ansvarar för. I Kramfors kommun omfattade tillsynen även socialpsykiatri. Tillsynen har, förutom intervjuer med handläggare, chefer på olika nivåer samt med personal i boende och korttidsverksamhet, bestått av granskning av akter. Det länsstyrelsen uppmärksammat är bl.a., att det finns en del brister då det gäller handläggning och dokumentation, men att insatserna som tillsynen omfattade föreföll vara av god kvalitet. Den enskildes perspektiv saknas dock många gånger liksom en beskrivning av den enskildes önskemål om utformningen av insatserna. Den personal länsstyrelsen mötte visade ett stort engagemang för sitt arbete och syntes genomgående ha adekvat utbildning. Länsstyrelsen noterade också att det var vanligt förekommande med handledning till personalen. Kommunerna hade ett antal beslut enligt LSS som icke var verkställda. I Timrå kommun finns fortfarande en icke fullvärdig gruppboende. Kramfors kommun har inte använt sig av möjligheten att ansöka om personligt ombud, då de anser att man redan har en bra verksamhet i kommunen för den grupp som anges som målgrupp för verksamhet med personligt ombud.

Antalet skriftliga klagomål från enskilda som rör funktionshindrades situation uppgick till 14 (år 2001: 13). Under året avgjordes 14 ärenden varav fyra (ett SoL och tre LSS) med kritik (år 2001: 14 avgjorda varav ett (LSS) med kritik). Antalet telefonkontakter från enskilda, anhöriga och allmänhet med klagomål och synpunkter uppgick under 2002 till 36 samtal (år 2001: 42 samtal).

Inom LSS-verksamheter sker ofta en förväxling av reglerna för personskada (SOSFS 1996:17 (S)) och anmälningar enligt 14 kap. 2 § SoL (Lex Sarah).

Antalet länsrättsdomar enligt LSS uppgick under 2002 till 24 (år 2001: 37). Åtta domar rörde insatsen personlig assistent, sex domar rörde ledsagarservice, två domar rörde kontaktperson, sex domar rörde korttidsvistelse och en dom rörde bostad med särskild service för vuxna respektive daglig verksamhet. I sex domar biföll eller återförvisade länsrätten klagan varav fyra domar gällde personlig assistent. Av de 24 domarna rörde åtta personkretsen enligt 1 § p. 1, tre domar rörde personkretsen enligt 1 § p. 2 och resterande 13 rörde personkretsen enligt 1 § p. 3.

Insatser av främjande karaktär har t.ex. varit deltagande i träff med LSS-handläggare i länet samt deltagande i möte med barn- och ungdomsneurohabiliteringens kuratorer inom

¹ Kramfors, Timrå

Härnösand Medelpads sjukvårdsförvaltning. Förutom detta har länsstyrelsen också deltagit i möten med Aktivt Liv (ekonomisk förening), som arbetar för en etablering av ett resurscenter för bland annat personer med funktionshinder. Länsstyrelsen har även deltagit i en processdag rörande utveckling/framtid av Ådalskooperativet Eko Teck, som erbjuder sysselsättning för i första hand intellektuellt och psykiskt arbetshandikappade.

Tillsyn av kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder påbörjades under våren 2002 och kommer att pågå även under första halvåret 2003. Tillsynen är ett samverkansprojekt mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna och genomförs på planerings-, individ- och verksamhetsnivå. Den fördjupade granskningen på individ- och verksamhetsnivå genomförs i tre¹ av länets kommuner. Granskningen i sin helhet är ännu inte avslutad. Utifrån granskningen på planeringsnivån kan länsstyrelsen bl.a. se att det inte i alla kommuner finns mål på politisk nivå då det gäller insatser för personer med psykiska funktionshinder och inte heller övergripande verksamhetsplan på ledningsnivå för denna målgrupp. Särskild rapport kommer att sammanställas under 2003.

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Planering och utbyggnad av gruppboheter och förändring av icke fullvärdiga fortsätter. Standarden på boendena är överlag hög.

Inom LSS-verksamheten finns starka brukarorganisationer liksom brukarinflytande.

Länsstyrelsen har erfarit att kommunerna i enskilda ärenden och även i övrigt som regel har beaktat länsstyrelsens synpunkter. Länsstyrelsens insatser bedöms fortsätta att bidra till en ökad rättsmedvetenhet och en ökad kunskap om gällande lagstiftning.

Kommunernas arbete med att utveckla verksamheten med personligt ombud för psykiskt funktionshindrade har kommit igång på ett bra sätt och kommunerna fortsätter arbetet med att utveckla verksamheten.

Vid årets slut fanns inga ej verkställda domar inom området funktionshindrade.

Negativa tendenser

Kommunernas fortsatta ekonomiska problem kan innebära att det blir svårare att få individuella behov tillgodosedda och länsstyrelsen har erfarit att behoven prövas mer restriktivt vid ansökan om insatser.

Även inom detta område har länsstyrelsen erfarit problem med personalomsättning och rekrytering av personal.

Brister

Kommunerna har fortfarande svårt att rekrytera kontaktpersoner och ledsagare och många beslut har därför inte kunnat verkställas inom rimlig tid. Antalet ej verkställda beslut för dessa insatser är stort och har ökat sedan föregående år.

¹ Härnösand, Sundsvall, Timrå

Trots den fortsatta utbyggnaden av gruppbo­städer har länsstyrelsen i erfarit att det finns brist på platser i tre¹ kommuner samt icke fullvärdiga bostäder i fyra² kommuner.

Den enskildes perspektiv saknas många gånger i dokumentationen liksom en beskrivning av den enskildes önskemål om utformningen av insatserna.

Inom LSS-verksamheter sker ofta en förväxling av reglerna för personskada (SOSFS 1996:17 (S)) och anmälningar enligt 14 kap. 2 § SoL (Lex Sarah).

¹ Härnösand, Sollefteå, Sundsvall

² Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Ånge