

Årsrapport
socialtjänsten
2001

väl-färds
avdelningen

Förord

Länsstyrelsen får härmed lämna årsrapport för år 2001 om socialtjänsten i länet. Rapporten ger underlag till den nationella uppföljningen av socialtjänsten som Socialstyrelsen sammanställer.

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

Årsrapporten har utarbetats av socialkonsulenterna Ylva Berggrén, Lena Fröberg, Solveig Hellquist, Maria Sjöberg 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	5
5 Familjerätt och familjerådgivning	7
6 Äldreomsorg	8
7 Omsorg om funktionshindrade	11

1 Inledning

Länsstyrelsen redovisar i denna årsrapport sin tillsyn över socialtjänsten i länet under det gångna året. Rapporten är länsstyrelsens bedömning utifrån genomförd tillsyn 2001. Länsstyrelsen har i särskild ordning redovisat de tillsynsärenden som handlagts under året till Socialstyrelsen. Rapporten ska ge underlag för Socialstyrelsens uppföljning på nationell nivå och redovisa länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten

2 Ekonomiskt bistånd

• Uppdrag i regleringsbrev

Rätt att överklaga annat ekonomiskt stöd än försörjningsstöd

Länsstyrelsen har tagit del av 136 domar rörande försörjningsstöd enligt 6 b § socialtjänstlagen (SoL). I åtta domar fick den enskilde bifall på sin överklagan. (År 2000: 130 domar, varav 18 bifall.) Många av överklagandena handlade om villkoren för att vara berättigad till försörjningsstöd.

Av de 24 länsrättsdomar som avsåg ansökningar om annat bistånd (6 g § SoL) och som prövats enligt kommunallagens regler, bifölls ingen. (År 2000: samma antal.) Ansökningar till hyresskulder dominerade.

Bemötande

Klagomål från enskilda som rör ekonomiskt bistånd är som tidigare relativt omfattande, totalt 184. (År 2000: 171 klagomål.) Muntliga klagomål per telefon dominerar. Dessa handlar om frågor som rör beslut, bestämmelser om handläggning och bemötandefrågor. Enskilda upplever att de känner sig kränkta och inte får den respons som de förväntar sig. De ger själva en bild av de inte får komma till tals eftersom handläggaren har en tung arbetsbörda och att socialtjänsten på grund av kommunernas ekonomiska situation är restriktiv i sin bedömning.

Barns bästa

Länsstyrelsen konstaterar att samtliga kommuner har utarbetat egna riktlinjer för ekonomiskt bistånd, varav fem särskilt lyft fram barnperspektivet i sin handläggning.

I alla kommuner finns en medvetenhet om barnperspektivet och olika åtgärder planeras för att förbättra dokumentationen kring detta perspektiv.

• Övrig under året genomförd tillsyn

Socialbidragskostnaderna (exklusive introduktionsersättning till flyktingar) har under de tre första kvartalen 2001 sjunkit i sex av länets sju kommuner jämfört med motsvarande period år 2000. I Västernorrlands län är minskningen av dessa kostnader mindre (9 %) än för riket som helhet (12 %). I tre kommuner uppger handläggare att det finns en betydande grupp vuxna i åldrarna 20–30 år som uppbär försörjningsstöd till följd av otillräckliga inkomster. Dessa tre kommuner anser att tendensen är oroande då denna grupp har svårigheter att hitta en stadigvarande försörjning i arbetslivet. Två av kommunerna uppger att det blivit allt svårare att bli inskriven på arbetsförmedlingen och en grupp människor hamnar utanför arbetsmarknadspolitikens insatser. I denna grupp finns människor som står helt utanför socialförsäkringssystemet och socialbidraget riskerar att bli den enda försörjningsmöjligheten.

Länsstyrelsen har genom enkätundersökning informerat sig om vilka konsekvenser hyresskulder eller andra betalningsanmärkningar kan ha för den enskildes möjligheter att få bostad och i vad i mån barn berörs av problemet. Av länsstyrelsens rapport nr 2001:5, *Bostadsproblem? Om konsekvenser av hyresskulder och andra betalningsanmärkningar*, framgår att socialtjänsten i länet under år 2000 beräknas ha handlagt mellan 692 och 980 ärenden som rör problem att få bostad på grund av hyresskulder eller andra betalningsanmärkningar. I 65-78 fall har problemen berört barnfamiljer. Fyra kommuner beskriver att bostadsproblem har många negativa konsekvenser för barnen, till exempel oro och otrygghet, bråk i familjen, byte av skola, förskola och kamrater. Den uppföljning som länsstyrelsen gjort visar på behovet av ökad samverkan mellan socialnämnden, bostadsföretag och kommunledning. Länsstyrelsen har i februari innevarande år tagit initiativ till ett länsövergripande möte med berörda myndigheter och bostadsbolag i respektive kommun.

Länsstyrelsen har under året uppmärksammat att några barnfamiljer med stora skulder för elektricitet fått denna avstängd och hamnat i en akut situation. Kommunernas rutiner kring handläggning av dessa skulder ser olika ut. Några kommuner berättar om att elbolagen kräver nya avgifter (t.ex. deponeringsavgifter) förutom att aktuell skuld löses, vilket gör det svårt att lösa situationen utan insatser från socialtjänsten.

I en kommun har socialbidragshandläggningen centraliserats. För att effektivisera samarbetet med andra aktörer har man valt att dela in socialbidragstagarna i olika målgrupper. I en sådan organisationsstruktur är det viktigt att behålla socialtjänstens helhetssyn.

Personal från ekonomigrupperna i fyra kommuner har inlett ett samarbete, där olika personalkategorier som arbetar med ekonomiskt bistånd ingår. Samarbetet består av erfarenhetsutbyte och utbildning och är ett led i kvalitetsarbetet där man bland annat har genomfört kollegiegranskning.

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

I alla kommuner pågår utvecklingsarbete inom socialbidragshandläggningen. I samtliga kommuner samarbetar socialtjänsten, arbetsförmedlingen och andra aktörer i olika sysselsättningsprojekt.

I en kommun har en ny arbetsmodell prövats, som innebär att socialbidragstagare genom samtalsgrupper ska få stöd för att hitta krafter och vägar ut ur sitt socialbidragsberoende. Modellen har utvärderats av en stipendiat vid FoU Västernorrland. Utvärderingen har inte visat några tydliga slutsatser utan snarare väckt fler frågor och visat på behovet av fortsatt utveckling och forskning inom området.

Länsstyrelsen erfar att kontakterna med personal inom de olika verksamheterna leder till en ökad medvetenhet om rättssäkerhetsfrågor och den enskildes rättigheter.

Negativa tendenser

Länsstyrelsen ser i sin verksamhet sällan exempel på att en individuell bedömning görs utöver riksnormen som är styrande vid socialnämndernas prövning av socialbidrag. Den

enskilde bedöms genom riksnormen ha uppnått en skälig levnadsnivå. Detta kan även utläsas av länsrättens domar.

Kommunerna har blivit tydligare med att ställa krav på att den enskilde efter förmåga ska bidra till sin försörjning och länsstyrelsen finner att kraven för att erhålla socialbidrag successivt har skärpts.

Bemötandefrågor återfinns i klagomålen rörande socialbidragshandläggningen i samtliga kommuner förutom en. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang uppmärksamma handläggarnas behov av exempelvis tid till reflektion, handledning och utbildning inom etikområdet.

Problem föreligger i fyra av länets kommuner när det gäller att rekrytera socialsekreterare inom individ- och familjeomsorg, särskilt till socialtjänstens ekonomi-grupper. En konsekvens av detta blir en hög arbetsbelastning. För att socialtjänsten ska kunna bedrivas med god kvalitet krävs erfaren personal och kontinuitet inte minst med tanke på det kvalitetsarbete och den uppföljning som verksamheten ska bedriva.

Brister

Brister har under året återfunnits i klagomål från enskilda rörande bland annat avvisande hållning, bemötande, handläggning, barnperspektiv och avsaknad av prövning.

3 Barn, unga och familj

• Uppdrag i regleringsbrev

Bemötande

Klagomål förekommer såväl i enskilda tillsynsärenden som vid telefonsamtal från enskilda rörande bemötandet. Exempel på ärenden där bemötandeproblematiken berörs är företrädesvis ärenden som rör kvinnovåld, som berör familjehemsföräldrar och familjerättsärenden. Även om antalet ärenden i dessa grupper är få finns det ändå anledning att uppmärksamma dessa eftersom det är grupper som känner sig utsatta i kontakten med socialnämndens handläggare.

Barns bästa

Länsstyrelsen kunde i samband med sin verksamhetstillsyn rörande barnperspektivet i barnavårdsutredningar som avslutats under året konstatera att barnen var mer i fokus i utredningarna jämfört med tidigare. Emellertid har länsstyrelsen i samband med sin tillsyn av enskilda ärenden/klagomål sett att det fortfarande finns utredningar som saknar fokus på barnet och där länsstyrelsen haft anledning att kritisera nämnden för bristande barnperspektiv. Även om det skett positiva förändringar när det gäller barnperspektivet generellt finns det behov av att nämnderna kritiskt granskar sitt utredningsförfarande sett ur ett detta perspektiv.

Stöd till våldsutsatta kvinnor

Två av länets kommuner har upprättat handlingsplaner avseende stöd till våldsutsatta kvinnor. Länsstyrelsen anser att det är otillfredsställande att inte mer gjorts i kommunerna för denna grupp trots den debatt som förekommit/förekommer och efter vad som framkom

vid länsstyrelsens tillsyn för ett par år sedan hur socialnämnderna arbetade med dessa frågor och denna grupp.

Det är få klagomål som gäller våldsutsatta kvinnor. De klagomål som förekommer rör det bemötande dessa kvinnor får vid sin kontakt med socialnämndens handläggare. Länsstyrelsen har i dessa ärenden kunnat konstatera att det finns bristande kunskap hos handläggare om den aktuella problematiken och hur man bör bemöta dessa kvinnor. Kvinnorna känner sig ifrågasatta och upplever att de får dåligt stöd och bristande förståelse från handläggaren.

- **Övrig under året genomförd tillsyn**

Antalet ansökningar om vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) på grund av beteendet är oförändrade (8) i jämförelse med föregående år. Ansökningar om vård på grund av miljön har minskat från 14 år 2000 till fem. Antalet ansökningar som föregåtts av ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU har minskat såväl när det gäller miljö- som beteendenärendena. Emellertid finns det liksom tidigare år ett antal ärenden där nämnden beslutat om ett omedelbart omhändertagande men inte fullföljt med en ansökan om vård.

Antalet telefonsamtal från enskilda som rör området barn och ungdom har minskat från 105 år 2000 till 63. Även antalet inkomna ärenden har minskat från 20 år 2000 till elva. Länsstyrelsens vägledning till socialnämnderna är som tidigare omfattande och det är länsstyrelsens uppfattning att den fyller en viktig funktion för socialnämndernas handläggning av ärenden.

I de kontakter som länsstyrelsen haft med kommunerna framgår att insatser görs inom det alkoholförebyggande arbetet för ungdomar. Kommunerna har kommit olika långt i sitt utvecklingsarbete med kartläggning och strategier samt ansvarsfrågor och styrdokument. Arbetet bygger i stor utsträckning på samarbete mellan socialtjänst, skola och polis. Även frivilligorganisationer är engagerade i det förebyggande arbetet. Några kommuner har haft framgång i arbetet med att involvera föräldrar genom bland annat i engagemang kring skolavslutningar. Inom skolområdet finns en ökad medvetenhet om att föräldrar är en viktig målgrupp att nå för att förebygga alkohol- och narkotikaanvändningen i tidig ålder.

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Liksom tidigare år har inte denna verksamhet drabbats av några besparingar. Positivt är också att det återigen finns en länsgrupp som samarbetar i familjehemsfrågor med inriktning mot att utveckla familjehemsvården bland annat genom att diskutera gemensam familjehemsrekrytering och hur man på bästa sätt kan ge stöd till familjehemmen.

De utvecklingsmedel som länsstyrelsen förfogar över har bidragit till att ge kommunerna möjligheter att ta nya initiativ och att pröva nya vägar i det sociala arbetet där samarbetet med andra myndigheter och organisationer utvecklas. Även under år 2001 har sådana medel beviljats till olika projekt.

Negativa tendenser

Personalomsättningen är fortsatt hög i vissa kommuner. Svårigheter att rekrytera erfaren personal till barn- och familjearbetet kvarstår. Det är inte ovanligt att de som har minst erfarenhet arbetar med tungt utredningsarbete. Eftersom bristen på personal är besvärande finns det sällan utrymme för någon inskolning i arbetet. Byte av personal får konsekvenser såväl för den enskilde som för kontinuiteten i arbetet. I ett par kommuner har det förekommit omorganisationer och därmed en del personalförändringar.

Inte sällan förekommer diskussioner om vilken som är ansvarig kommun eller vilken som är ansvarig nämnd inom kommunen. I det senare fallet gäller det avgränsningar mot lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta ser länsstyrelsen som en konsekvens av de krav som finns på nämnderna att hålla sig inom angivna budgetramar.

Länsstyrelsen har inte någon statistik över antalet anmälningar/ansökningar eller antalet utredningar som utförs rörande barn. Den allmänna uppfattningen inom socialtjänsten är emellertid att antalet utredningar ökar.

Länsstyrelsen har vid flera tillfällen under året erfarit att socialnämnderna haft svårt att finna placeringar till ungdomar med svår problematik och där ett akut omhändertagande är nödvändigt. Anledningen är att Statens institutionsstyrelse (SiS) inte har tillräckligt med platser och att det är väntetider för att få en plats. Detta skapar stora problem i kommunerna som ibland får tillskapa nödlösningar som inte är önskvärda.

Brister

Liksom tidigare år förekommer inte sällan brister i handläggningen av enskilda ärenden. Av de enskilda tillsynsärenden som avgjordes under år 2001 har länsstyrelsen haft anledning att rikta kritik mot nämnderna i sex av 13 ärenden. (År 2000: två av 14 ärenden.)

4 Vuxna missbrukare

• Uppdrag i regleringsbrev

Bemötande

Länsstyrelsen har under året kommit i kontakt med anhöriga som varit mycket bekymrade över att deras vuxna barn inte bereds vård för sitt missbruk. De beskriver ofta en situation som är mycket påfrestande för hela familjen. Länsstyrelsen ser det som angeläget att missbrukarnas anhöriga får erforderligt stöd av socialtjänsten.

• Övrig under året genomförd tillsyn

Länsstyrelsen har genom enkätundersökning år 2000 informerat sig om boendesituationen för personer med missbruksproblem i länet samt i vad mån bostadsproblemen berör barn. Resultatet av granskning som slutförts under år 2001, visar att 103 personer med missbruksproblem saknar egen bostad vid undersökningstillfället trots att det finns ca 1600 lediga bostäder i länet. Länsstyrelsen finner det troligt att det finns ett mörkertal i alla kommuner. Dels finns det personer som inte söker upp socialtjänsten, dels finns det några som flyttar runt hos olika anhöriga och kamrater.

Behov av så kallade lågröskelboenden samt särskilda boenden för psykiskt störda missbrukare har framkommit. Länsstyrelsen har erfarenhet att bostadslösheten även leder till att socialtjänsten har svårigheter att hålla kontakt med missbrukaren i fråga eller att kunna utreda ett vårdbehov.

Länsstyrelsen har erfarenhet att handläggare inom socialtjänsten välkomnar initiativet att lyfta fram missbrukarnas boendesituation i länet. Den uppföljning som länsstyrelsen gjort visar på behovet av ökad samverkan mellan socialnämnden, bostadsföretag och kommunledning. Länsstyrelsen har i februari innevarande år tagit initiativ till ett länsövergripande möte med kommunledningar, socialtjänst, kronofogde samt kommunala och privata bostadsföretag.

Antalet omedelbara omhändertaganden enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) har ökat år 2001 (55) i jämförelse med år 2000 (46). Länsstyrelsen kan konstatera att LVM har förvandlats till en akutlag. Lagstiftningens ursprungliga syfte var att LVM i första hand skulle vara en motivationslag som skulle skapa möjligheter att motivera de tunga missbrukarna till fortsatt vård på frivillig väg. LVM skulle vara ett led i en vårdkedja. Då de flesta missbrukarna får vård enligt LVM efter ett omedelbart omhändertagande tyder detta på att kommunerna agerar i ett sent skede. Av 40 granskade omhändertaganden fastställde länsrätten 28. I tolv av dessa beslutade socialnämnden att inte ansöka om vård.

Av de 40 personer som varit aktuella för vård enligt LVM är 13 födda på 1970- och 1980-talet. Dessa unga vuxna har omhändertagits på grund av narkotikamissbruk.

Antalet telefonsamtal från enskilda och anhöriga som rör området vuxna missbrukare har ökat från 41 år 2000 till 74. De skriftliga klagomålen är däremot som tidigare relativt få.

• **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

I de fall anhöriga hört av sig angående sina närståendes missbruk har länsstyrelsen alltid tagit kontakt med socialnämnden. Länsstyrelsen har erfarenhet att denna kontakt inneburit att missbrukarna fått bistånd i någon form.

Länsstyrelsen kan konstatera att länets kommuner fortsatt att utveckla den öppna missbrukarvården. Länsstyrelsen har i början av innevarande år påbörjat en kartläggning över vilka öppenvårdverksamheter riktade till missbrukare som finns i länet. Den ska vara färdigställd under våren 2002.

Länsstyrelsen har erfarenhet att socialnämndernas handläggare välkomnat initiativet att lyfta fram missbrukarnas boendesituation.

De utvecklingsmedel som länsstyrelsen förfogar över ger kommunerna möjligheter att ta nya initiativ och att pröva nya vägar i det sociala arbetet där samarbetet med andra myndigheter och organisationer utvecklas. Även under 2001 har sådan medel beviljats till olika projekt.

Negativa tendenser

Länsstyrelsen har erfarenhet av att handläggare uppgett att kommunens svaga ekonomi och resursbrist inte medger missbrukarvård i samma omfattning som tidigare. I många fall har

missbruksproblemen syns så allvarliga att öppenvårdsinsatser bedömts som otillräckliga och den enskilde borde därför ha fått vård på behandlingshem. Klagomålen från enskilda har ökat.

Problemet med att rekrytera socialsekreterare medför att socialtjänsten ibland har svårt att få kontinuitet i arbetet med missbrukarna.

Brister

Länsstyrelsen har under året kommit i kontakt med anhöriga som varit mycket bekymrade över att deras vuxna barn inte bereds vård för sitt missbruk. De beskriver också ofta en situation som är mycket påfrestande för hela familjen.

Boendesituationen för missbrukare är mycket otillfredsställande. Trots ett stort antal hyreslediga bostäder saknar många personer med missbruksproblem egen bostad.

5 Familjerätt och familjerådgivning

• Uppdrag i regleringsbrev

Konsekvenser av förändringar i Föräldrabalken

Länsstyrelsen genomförde under år 1999 en uppföljning av i vilken omfattning de förändringar i föräldrabalken som infördes 1998 påverkade det familjerättsliga arbetet i kommunerna. Det framkom då att det var få föräldrar som vände sig till nämnden för att upprätta avtal om vårdnad, boende och/eller umgänge. Detta trodde man bland annat kunde bero på att föräldrarna inte kände till de förändringar som skett.

Länsstyrelsen har erfarit att det fortfarande är få föräldrar som vänder sig till socialnämnden för att få hjälp med att upprätta avtal. Däremot hjälper nämnderna ofta föräldrarna med att upprätta skriftliga överenskommelser i dessa frågor. Som ett skäl till att inte fler avtal upprättas anges att de flesta förädrar skriftliga överenskommelser då de tycker att det blir formellt med ett avtal. Dessutom måste avtalen preciseras i en utsträckning som inte föräldrarna önskar. De föräldrar som vill ha en juridisk bindande överenskommelse vänder sig oftast till domstolen. Det kan enligt handläggarna bero på flera faktorer, bland annat att konflikten mellan föräldrarna är så svår att de inte kan komma fram till en gemensam överenskommelse.

De skriftliga överenskommelser eller avtal som upprättas hos socialnämnden handlar oftast om boendet och umgänget. De frågor som förts till domstol har oftast rört växelvis boende eller att den ene av föräldrarna vill vara ensam vårdnadshavare.

Länsstyrelsen har ej kunnat erhålla någon statistik över hur många samarbetsamtal som genomförts. Allmänt anges från kommunerna att de frivilliga samarbetsamtalen ökat. I någon kommun har de ärenden som kommer på remiss från domstol också ökat. Även om ett ärende anhängiggjorts i domstol händer det att föräldrarna genom de samarbetsamtal som förekommit i denna process kommit fram till en överenskommelse, som sedan fastställs av domstolen.

Några förändringar organisationsmässigt har inte skett de senaste åren när det gäller handläggningen av familjerättsfrågor. Några kommuner har särskilda handläggare för dessa frågor. Mindre kommuner har svårt att avsätta särskild personal för detta arbete eftersom det blir en mycket sårbar lösning.

- **Övrig under året genomförd tillsyn**

Antalet enskilda tillsynsärenden inom området familjerätt är mycket få. Däremot förekommer en del telefonsamtal från enskilda. En del av dessa handlar om att den enskilde upplever att den utredning som gjorts av socialnämnden inte varit objektiv.

Detta medför att den enskilde är obenägen att ta kontakt med och ha förtroende för nämndens handläggaren om parterna behöver hjälp med olika frågor efter avslutad vårdnads-/umgängesutredning. Den enskildes uppfattning är att nämndens utredning har avgörande betydelse för domstolens ställningstagande och beslut i ärendet. Att den enskilde har möjlighet att få framföra sina synpunkter på såväl utredningen som vid förhandlingen upplevs däremot inte ha någon betydelse.

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Inte heller detta år har några klagomål inkommit rörande familjerådgivningen.

Negativa tendenser

Inom familjerådgivningsområdet har vissa organisatoriska förändringar skett. Tre mindre kommuner har inte längre egna familjerådgivare utan köper tjänsten av en grannkommun eller av kyrkan. Detta beroende på att det inte finns underlag för att upprätthålla en heltidstjänst. En annan kommun har valt att låta den som är familjerådgivare arbeta halvtid som socialsekreterare med förebyggande verksamhet. Detta är en lösning som vare sig familjerådgivaren eller de fackliga företrädarna är nöjda med på grund av de komplikationer som kan uppstå ur sekretessynpunkt. Länsstyrelsen delar uppfattningen att en sådan lösning inte är acceptabel och kommer att särskilt uppmärksamma detta i sin tillsyn.

Länsstyrelsen har erfarit att väntetiden för nya besök har ökat i en av kommunerna.

Brister

Inom familjerätten har de brister som konstaterats i enskilda tillsynsärenden under åren 2000 och 2001 rört handläggningen av ärendet. Även bemötandeproblematik har förekommit.

6 Äldreomsorg

- **Uppdrag i regleringsbrev**

Anhörigstöd

En kommun har startat ett anhörigcenter och en annan kommun startar ett motsvarande i januari 2002. En tredje kommun har stängt sitt anhörigcenter, därför att resurserna inte räcker till för att tillgodose alla anhöriggruppers önskemål. Socialnämnden i denna kommun har beslutat att se över innehållet för att kunna prioritera bättre och utforma framtida verksamhetsinriktning. Fem kommuner har information om anhörigstöd på kommunernas respektive hemsida.

Bemötande

Länsstyrelsen har i sin tillsyn av särskilda boenden i tre kommuner bland annat funnit att de boende i allt högre grad endast får sina basala behov tillgodosedda. Kommunernas personalbemanning i boendena är avgörande för om andra insatser kan tillgodoses. Länsstyrelsen har i sin tillsyn erfarit att personalbemanningen är betydligt lägre på kvällar och på helger.

Oavsett personaltäthet kräver ett gott bemötande en medveten arbetsledning samt mål och kvalitetssystem som är väl förankrade i arbetsgruppen. 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.

Ej verkställda domar och beslut

Antalet ej verkställda beslut enligt 6 f § SoL uppgick den 1 januari 2001 till 163 varav 145 gällde plats i särskilt boende. Antalet ej verkställda domar var vid samma tidpunkt en (1). Även denna gällde plats i särskilt boende. I en kommun fanns inga ej verkställda beslut eller domar. Brist på platser var den främsta orsaken till att besluten ej hade kunnat verkställas.

En uppföljning av antalet ej verkställda beslut och domar har skett även per den 1 juli 2001. Antalet ej verkställda beslut enligt 6 f § SoL var 113 varav 104 gällde plats i särskilt boende. Ingen ej verkställd dom var aktuell vid denna tidpunkt. Länsstyrelsen kan konstatera att situationen förbättrats mellan de båda mätningarna.

Länsstyrelsen har vid sina löpande kontakter med kommunerna påpekat innebörden av reglerna om verkställighet i 73 § 3 st SoL. Antalet ej verkställda beslut och domar per den 1 januari 2000 och 1 januari 2001 har redovisas för och diskuterats med socialnämndernas ordförande och chefstjänstemän. Resultaten av mätningar utförda den 1 januari 2000 respektive 2001 samt 1 juli 2001 har dessutom redovisats för länsstyrelsens styrelse.

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

Rätt att flytta till annan kommun

Två domar från länsrätten har berört frågan om plats i särskilt boenden i annan kommun. Länsrätten har bifallit dessa två överklaganden. Ett fåtal kommuner har kontaktat länsstyrelsen med förfrågningar om handläggningen av ärenden enligt 6 h § SoL. Länsstyrelsen har ej fått några klagomål eller förfrågningar i övrigt från enskilda.

• Övrig under året genomförd tillsyn

I sin tillsyn av äldreomsorgen i tre kommuner har länsstyrelsen förutom bemötande haft fokus på kvalitet och säkerhet i särskilda boenden. Länsstyrelsen har dessutom utövat tillsyn i enskilda ärenden samt mottagit ett antal klagomål per telefon.

I tre av länets kommuner har länsstyrelsen i särskild ordning gått igenom den lagstiftning som reglerar handläggning och dokumentation, samt diskuterat förändringarna i socialtjänstlagen per den 1 januari 2002.

Antalet anmälningar enligt 71 a § SoL (Lex Sarah) uppgick till 37. Cirka hälften eller 17 av dessa avsåg övergrepp, varav 13 var ekonomiska övergrepp. Av de 19 anmälningar som avsåg brister i omsorgen var 15 brister i tillsyn av den enskilde.

De två kommuner som via kommundelagationen beviljats medel för omstruktureringskostnader har under året reducerat antalet platser i särskilda boenden. I en av kommunerna har antalet platser reducerats med 108. I denna kommun ska ytterligare nio platser tas bort och kommunen ska fortsätta med sin översyn av särskilda boenden på grund av minskade resurser. I den andra kommunen har antalet platser reducerats med 68 och ytterligare 29 platser ska tas bort under 2002.

Fortfarande är antalet skriftliga klagomål från enskilda vad avser äldreomsorg färre i förhållande till klagomål inom individ- och familjeomsorg och har dessutom minskat från 21 år 2000 till tolv. Däremot har antalet telefonkontakter från enskilda och anhöriga med klagomål och synpunkter på äldreomsorgen varit dubbelt så många år 2001 jämfört med år 2000. (60 respektive 28.) Aktuella ärenden har i regel handlat om bemötande, trygghet och brister i omsorgen.

Antalet överklagningar till länsrätten har ökat från 20 till 38. Av dessa har 24 avsett särskilt boende. (År 2000: 17.) Länsrätten har under året i elva domar bifallit överklagan och ålagt socialnämnden att utge bistånd enligt 6 f § SoL. (År 2000: sju bifall.) Nio av domarna har avsett plats i särskilt boende (år 2000: sex.) och resterande hemtjänst.

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Det finns en vilja 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 fåtvåbäddsrumsrum. Det allra flesta bor i egen lägenhet eller i eget rum. Några kommuner fortsätter med om- och nybyggnad dels för att få fler platser dels för att höja standarden.

Länsstyrelsens beslut och rapporter har i allt högre grad uppmärksamats i massmedia under året. I många fall har ordförande och chefstjänstemän kommenterat att kommunerna måste åtgärda de brister länsstyrelsen påtalat. Länsstyrelsens tillsyn har även inspirerat till olika utbildnings- och informationsinsatser i kommunerna.

Kramfors och Sollefteå kommuner bedriver uppsökande verksamhet och erbjuder hembesök till alla personer över 75 respektive över 80 år, som inte har några insatser.

Negativa tendenser

Kommunernas ekonomiska situation har medfört att besparingarna har fortsatt inom äldreomsorgen. Detta kan innebära en för låg bemanning för att genomföra insatser. Tillsammans med svårigheter att rekrytera personal medför detta att samtliga beviljade insatser inte verkställs och att mötet mellan den enskilde och personal blir alltmer stressartad.

I de två kommuner där länsstyrelsen under 2000 i särskild ordning granskat särskilda boenden fanns brister i kvalitet främst med avseende på den enskildes självbestämmande. Den granskning som gjorts i tre kommuner under 2001 har visat på samma förhållanden, där boendet riskerar att bli institutionaliserat.

Det finns en alltmer restriktiv inställning till att bevilja insatser av service- och social karaktär i hemtjänsten. Flera kommuner hänvisar äldre till privata utförare när det gäller insatser av servicekaraktär. Det gäller även de personer som sedan tidigare haft dessa insatser och/eller omvårdnadsinsatser genom socialtjänsten.

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

Brister

Det är sällsynt, förutom i en kommun, 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 fem av länets sju kommuner. I en kommun fortsätter antalet platser i särskilt boende att reduceras oaktat att antalet ej verkställda beslut och avslag trots konstaterade behov är stort.

I de tre kommuner där länsstyrelsen i särskild ordning granskat särskilda boenden anser sig personalen inte ha tid för att arbeta med ett rehabiliterande synsätt eller att socialt aktivera de boende. Personal uppger att de inte har tid att exempelvis samtala med de boende. De boende har inte alltid möjligt att själva få bestämma när de vill kliva upp på morgonen, när de vill gå och lägga sig, när de 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 boenden kan länsstyrelsen konstatera att dokumentation om verkställighet och genomförande av beslutade insatser saknas i hög utsträckning.

7 Omsorg om funktionshindrade

• Uppdrag i regleringsbrev

Personligt ombud

Fem av länets sju kommuner har inrättat verksamheten personligt ombud. Tre av länets kommuner har gått samman genom ett samverkansavtal. Länsstyrelsen har beviljat bidrag till sammanlagt åtta tjänster som personligt ombud. En kommun påbörjade sin verksamhet i oktober förra året medan de övriga har startat i början av år 2002. Under år 2002 genomför länsstyrelsen utbildningsinsatser för de personliga ombuden liksom för ledningsgrupperna.

Ej verkställda domar och beslut

Den 1 januari 2001 fanns enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 122 ej verkställda beslut varav 97 gällde insatsen kontaktperson och 17 insatsen ledsagarservice. Den främsta orsaken till att dessa beslut inte verkställts var rekryteringssvårigheter. Fyra beslut om bostad för vuxna var ej verkställda. Det fanns ingen ej verkställd dom den 1 januari 2001.

En uppföljning av antalet ej verkställda beslut och domar har skett även per den 1 juli 2001. Antalet ej verkställda beslut enligt 9 § LSS var då 109 och insatserna kontaktperson och ledsagarservice utgjorde även vid denna tidpunkt den största andelen. Antalet ej verkställda beslut om bostad uppgick till sex. Ingen ej verkställd dom var aktuell vid denna tidpunkt. Länsstyrelsen kan konstatera att situationen förbättrats mellan de båda mätningarna förutom vad avser gruppboenden.

Länsstyrelsen har vid sina löpande kontakter med kommunerna påpekat innebörden av reglerna om verkställighet i 27 § 1 st LSS. Antalet ej verkställda beslut och domar per den 1 januari 2000 och 1 januari 2001 har redovisas för och diskuterats med socialnämndernas ordförande och chefstjänstemän. Resultaten av mätningar utförda den 1 januari 2000 respektive 2001 samt 1 juli 2001 har dessutom redovisats för länsstyrelsens styrelse.

• **Övrig under året genomförd tillsyn**

Länsstyrelsen har under året fattat beslut i ett antal individuella tillsynsärenden samt mött handläggande personal i så gott som samtliga kommuner och vid dessa tillfällen lyft fram rättsäkerhetsfrågor, laglighetsfrågor samt kvalitetsfrågor. Länsstyrelsen har också granskat verksamheter med anledning av klagomål rörande bland annat bemötande, självbestämmande och tillvaratagande av den enskildes egna initiativ.

Vårdhemsavvecklingen i en kommun har trots länsstyrelsens insatser ännu inte slutförts. Länsstyrelsens tillsyn har dock medfört att denna kommun har samrått med länsstyrelsen vid etablering av nya gruppboenden som delvis ska ersätta icke fullvärdiga boenden enligt LSS.

Antalet länsrättsdomar enligt LSS uppgick under år 2001 till 37, varav 15 rörde insatsen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd för sådan assistans. I elva domar biföll länsrätten överklagan. Fyra av dessa gällde bostad med särskild service för vuxna och tre ledsagarservice. Av de 37 domarna rörde 19 personkretsen enligt 1 § p.1 LSS, medan resterande 18 var jämt fördelade mellan de två resterande personkretsarna.

Antalet skriftliga klagomål från enskilda som rör funktionshindrades situation är färre i förhållande till klagomål inom individ- och familjeomsorg, men har ökat något från tio år 2000 till 13. Antalet telefonkontakter från enskilda och anhöriga med klagomål och synpunkter har ökat från 22 år 2000 till 42.

Insatser av främjande karaktär har prioriterats och länsstyrelsen har bland annat i samverkan i de fyra nordligaste länen anordnat en utbildningsdag för handläggare av LSS-verksamheten och i övrigt haft träffar med dessa handläggare regionalt och lokalt i kommuner och landsting.

Ett par tillsynsärenden rörande verksamheter för psykiskt funktionshindrade och kontakter med en anhörigorganisation har bidragit till en prioritering av tillsyn inom området under år 2002.

- **Länsstyrelsens bedömning**

Positiva utvecklingstendenser

Kommunerna fortsätter utbyggnaden av gruppboenden och förändringar av icke fullvärdiga gruppboenden till fullvärdiga och flera kommuner samråder med länsstyrelsen vid planeringen av dessa.

Länsstyrelsen har erfarenhet 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.

Länsstyrelsens verksamhetstillsyn och frågor om vårdhemsavveckling har varit uppmärksammade i media. Tillsyn beträffande ett boende för psykiskt funktionshindrade har lett till en interpellation i ett av länets kommunfullmäktige.

Kommunerna har påbörjat arbetet med att utveckla verksamheten med personligt ombud för psykiskt funktionshindrade.

Negativa tendenser

I några kommuner finns fortfarande några icke fullvärdiga gruppboenden enligt LSS. Klagomålen från enskilda till länsstyrelsen har ökat.

Brister

Vårdhemsavvecklingen i en kommun hade inte genomförts i den takt och på det sätt som lagstiftaren avsett och har trots länsstyrelsens insatser ännu inte slutförts.

Kommunerna har fortfarande svårt att rekrytera kontaktpersoner och ledsagare och många beslut har därför ej kunnat verkställas inom rimlig tid. Antalet ej verkställda beslut för dessa insatser är stort även om de har minskat något.

Trots den fortsatta utbyggnaden av gruppboenden har länsstyrelsen i sin uppföljning av ej verkställda beslut konstaterat brist på platser i tre kommuner.