



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Rapport 2005:27

Tillsyn av handikappomsorgen inom Töreboda kommun

www.o.lst.se

**Tillsyn av handikappomsorgen
inom Töreboda kommun**

Rapport 2005:27

ISSN 1403-168X

Rapportansvarig: Socialkonsulenterna Annalena Berndtsson och Michael Jonsson

Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Enhet: Socialenheten Göteborg

Adress: 403 40 Göteborg

Telefon: 031-60 50 00

Fax: 031-60 51 41

Beställ från www.o.lst.se under rubriken Rapporter

Innehåll

BAKGRUND	2
Aktuell lagstiftning	2
LSS	2
SoL	3
Planering/Sanktionsavgifter	3
SYFTET MED TILLSYNYN	3
METOD	4
SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	4
OMFATTNING OCH ORGANISATION AV INSATSER TILL PERSONER MED FUNKTIONSHINDER	5
Länsstyrelsens bedömning	7
SAMVERKAN MED INTRESSEORGANISATIONERNA och ANDRA BERÖRDA MYNDIGHETER	7
Länsstyrelsens bedömning	8
MÅL OCH PLANER, RIKTLINJER	8
Länsstyrelsens bedömning	10
RÄTTSSÄKERHET	10
Aktgranskning	10
Ansökan/begäran om insats	11
Utredning/beslutsunderlag	11
Beslut	12
Handläggningstider	12
Verkställighet av beslut	13
Uppföljning	13
Länsstyrelsens bedömning	13
KVALITET I VERKSAMHETEN	14
Resurser för att genomföra insatserna	14
Tillräckligt med personal	14
Kompetent personal	15
Länsstyrelsens bedömning	16
Övriga resurser	16
Länsstyrelsens bedömning	17
Innehållet i verksamheten	17
Länsstyrelsens bedömning	19
Metoder för uppföljning och egenkontroll	19
Länsstyrelsens bedömning	19
FYSISK TILLGÄNGLIGHET I KOMMUNEN	20
Länsstyrelsens bedömning	20

BAKGRUND

Länsstyrelsen beslutade att granska Töreboda kommuns handikappomsorg på grund av de olagliga beslut om att upphöra med verkställigheten av fattade beslut inom äldre- och handikappomsorg samt den konsekvensbeskrivning som gjordes av socialnämnden utifrån beslutade besparingar.

Granskningen omfattar kommunens insatser till personer med olika slags funktionshinder. Eftersom personer med utvecklingsstörning samt personer med psykiska funktionshinder har behov av insatser som kräver uppbyggnad av kommunala verksamheter har tillsynen av dessa fått relativt stort utrymme.

Aktuell lagstiftning

Länsstyrelserna har tillsyn över verksamhet enligt socialtjänstlagen, SoL och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, som är de lagar som tillämpas när det gäller insatser till personer med funktionshinder.

LSS

I 1 § LSS sägs att denna lag innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer med

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

De grundläggande principerna i LSS har uttryckts i termer som t ex tillgänglighet och samhällsdeltagande, självbestämmande och valfrihet. Följande insatser regleras i lagen

- Rådgivning och annat personligt stöd
- Biträde av personlig assistent
- Ledsagarservice
- Biträde av kontaktperson
- Avlösarservice i hemmet
- Korttidsvistelse utanför det egna hemmet
- Korttidstillsyn för skolungdom över 12 år
- Bostad med särskild service för barn och ungdom
- Bostad med särskild service för vuxna (bl. a. gruppboheter)
- Daglig verksamhet (för personkrets enligt 1 §, punkt 1 och 2).

Den enskilde har enligt 10 § LSS, rätt att begära en individuell plan med beslutade och planerade insatser.

SoL

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till annat bistånd för sin försörjning eller sin livsföring i övrigt.

Enligt 5 kap. 7 och 8 § § SoL ska socialnämnden verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Nämnden ska medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och att han/hon får bo på ett sätt som är anpassat efter hans/hennes behov av stöd. Kommunen skall inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av ovan nämnda svårigheter behöver ett sådant boende.

Ett förtydligande gjordes i samband med den s.k. psyk-ädel reformen genom att det i 8 § föreskrivs att till kommunens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med *såväl fysiska som psykiska funktionshinder* samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Kommunen skall också planera sina insatser för människor *med fysiska och psykiska funktionshinder*.

Planering/Sanktionsavgifter

Ett tillägg gjordes i tillsynsparagraferna i SoL och LSS den 1 juli 2000 som innebär att länsstyrelsen ska verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov för äldre och funktionshindrade.

Från den 1 juli 2002 gäller enligt 16 kap. 16 § SoL och 28 § LSS att en kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt SoL eller LSS som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande skall betala en särskild avgift (sanktionsavgift).

SYFTET MED TILLSYVEN

Länsstyrelsens tillsyn av insatser för personer med funktionshinder i Töreboda kommun skall ge svar på följande frågor

- Hur har nämnden organiserat stödet till personer med funktionshinder?
- Har insatserna en god kvalitet?
- Hur garanteras den enskildes rättssäkerhet?

Förväntad effekt är att kommunens insatser för personer med funktionshinder uppmärksammas och att eventuella brister avhjälpas.

METOD

Länsstyrelsen har sänt ut frågeformulär till verksamhetsansvarig för att få en bild/kartläggning av organisation och insatser.

En enkät har delats ut till ett antal handikapporganisationer med frågor om samverkan, tillgänglighet och resurser. De organisationer som har besvarat enkäten är:

Förbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna, FUB, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, RBU, Synskadades riksförbund, SRF, Psoriasisförbundet, PSO-Vadsbo, De handikappades Riksförbund, DHR, Föreningen Autism, FA, Västra Götaland Distrikt Skaraborg.

Länsstyrelsens handläggare har vid sin granskning i kommunen

- intervjuat socialchefen,
- intervjuat enhetschefer med ansvar för personlig assistans, ledsagning, kontaktpersoner, korttidsvistelse, gruppboendestäder, boendestöd och dagverksamheter,
- intervjuat handläggare med ansvar för utredning och beslut enligt LSS och SoL,
- besökt och intervjuat personal och brukare/företrädare och/eller anhöriga vid boendet Maskrosen, stödboendet Kårtorpsgatan 10, dagcenter Granhaga, Regnbågens dagliga verksamhet.

Vid intervjuerna har använts strukturerade frågeformulär.

Länsstyrelsen har granskat 15 personakter enligt LSS och SoL.

Länsstyrelsens bedömningar bygger på ovanstående samt på erhållet skriftligt material.

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Länsstyrelsen har vid sin tillsyn mött engagerade chefer, handläggare och personal.

Länsstyrelsen gör sina bedömningar under flertalet av rapportens olika rubriker. Vissa synpunkter vill Länsstyrelsen dock lyfta fram.

- Töreboda kommuns riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS innebär en detaljstyrning med begränsningar och inskränkningar i olika avseenden. Länsstyrelsen bedömer att flera av de riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS står i strid med lagstiftningen och dess intentioner.. Länsstyrelsen utgår ifrån att nämnden upphäver riktlinjerna eller arbetar om dem.
- Länsstyrelsen bedömer att rättssäkerheten inte tillgodoses fullt ut när det gäller ärenden enligt LSS.
- Länsstyrelsen gör trots ovanstående punkter bedömningen att det idag i stort sett finns tillräckliga resurser i form av insatser som boende, personlig assistans, ledsagning, kontaktperson och korttidsvistelse för att tillgodose de behov som finns. Det finns dock anledning att se över behovet av och tillgången till daglig verksamhet.
- Länsstyrelsen konstaterar att det finns en hög medvetenhet bland personalen om brukarnas rätt till integritet och självbestämmande.
- De många individuella planer enligt 10 § LSS ger goda förutsättningar för den enskilde att bland annat få de insatser han behöver och få dem utförda på det sätt han önskar.
- Det är allvarligt att kompetensutveckling inom nämndens ansvarsområde inte skett under de sista åren. Länsstyrelsen påpekar att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet och för utförandet av nämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet (SoL 3 kap, § 3).

OMFATTNING OCH ORGANISATION AV INSATSER TILL PERSONER MED FUNKTIONSHINDER

Länsstyrelsens utgångspunkter:

Organisationen bör vara sådan att den enskilde vet vem som ansvarar för de insatser och det stöd som han/hon har rätt till.

Ansvarsfördelningen inom organisationen skall vara tydlig och rutiner för samverkan skall vara väl kända.

Till kommunens uppgifter hör enligt 15 § LSS, att informera om mål och medel för verksamheten samt fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är. Det innebär att det bör finnas information som riktar sig till både allmänhet och direkt till människor med funktionshinder. Det innebär också att det ska finnas uppsökande verksamhet. Motsvarande uppgifter för nämnden finns i socialtjänstlagens 3 kap 1 §.

I Töreboda kommun bor 9449 personer (november 2004).

Nedanstående information är hämtad från enkätsvar, intervjuer, hemsida mm:

Organisationen

I Töreboda kommun finns en socialnämnd som är ansvarig för den socialtjänst som bedrivs i kommunen. Socialförvaltningen leds av en socialchef.

Handikappomsorgen leds av tre enhetschefer. De har ansvar för att verkställa beslut om insatser enligt LSS och SoL-insatser för personer med psykiska funktionshinder. Tre handläggare som organisatoriskt tillhör individ- och familjeomsorgen utreder och fattar beslut. Räknat i årsarbetskrafter så arbetar 1,25 handläggare med LSS och 0,3 handläggare med insatser för personer med psykiska funktionshinder enligt SoL.

Insatser

I enkäten som Länsstyrelsen begärde svar på inför denna tillsyn redovisades att totalt 89 personer, varav 15 barn hade insatser enligt LSS i kommunen. Åtta personer med psykiska funktionshinder har insatser enligt LSS i form av bland annat bostad med särskild service, ledsagare och kontaktperson. Enligt statistik från Socialstyrelsen finns i genomsnitt i landet 58 personer per 10 000 invånare som har beslut om insatser enligt LSS exklusive insatsen råd och stöd. Det innebär att Töreboda har fler personer med LSS-insatser än genomsnittet i landet.

Det finns fyra personer som har personlig assistans enligt LSS och kommunen verkställer försäkringskassans beslut om LASS för ytterligare 22 personer. Det finns 22 personer som har ledsagareservice enligt LSS. Kontaktperson enligt LSS är beviljat till 18 personer. Korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av korttidshem, stödfamilj eller lägervistelse har nio barn och fem vuxna. Ingen familj har avlösarservice i hemmet. Det finns fyra skolungdomar som har korttidstillsyn.

Kommunen har fyra bostäder med särskild service för funktionshindrade och en daglig verksamhet.

Det är 35 personer med funktionshinder, som inte beror på normalt åldrande, som har biståndsinsatser enligt SoL. Insatser i form av hemtjänst gavs i 17 fall och boendestöd i fem fall. Fyra personer hade trygghetslarm och ingen har insatsen ledsagarservice enligt SoL.

Uppsökande verksamhet/Information

Socialnämnden anordnar allmänna informationsträffar med jämna mellanrum. Då ges bland annat information om vilka verksamheter som finns i kommunen och vart den enskilde ska vända sig för att få hjälp. Nämnden uppger att de har bra kontakt med barnhabilitering, vuxenhabilitering, sjukhus, vårdcentral och med kuratorer.

Av de handikapporganisationer som svarat på Länsstyrelsens enkät så uppger en förening att de tillsammans med kommunen informerat och bedrivit uppsökande verksamhet. De andra föreningarna svarar att de inte vet huruvida kommunen bedriver uppsökande verksamhet.

Allmän information finns på kommunens hemsida. Broschyrer finns om individuell plan, ledsagare och kontaktperson samt LSS i lättläst version och broschyrerna sprids i kommunen.

Handläggarna har enligt egen bedömning en hög grad av tillgänglighet för allmänheten och väntetiden för att inleda en utredning är högst en vecka. De handikapporganisationer som besvarat Länsstyrelsens enkät anser att det är enkelt att komma i kontakt med handläggarna. En organisation skriver att åsikterna kring detta varierar i föreningen, alltifrån ganska lätt till mycket svårt.

Länsstyrelsens bedömning

När det gäller kommunens skyldighet att informera så är det positivt att det finns broschyrer som sprids i kommunen samt att det finns information om handikappomsorgen på kommunens hemsida. Länsstyrelsen rekommenderar dock att nämnden ser över hemsidan då den i vissa avseenden innehåller onödigt mycket information kring vilken grad av utvecklingsstörning som de boende har på kommunens bostäder med särskild service.

Det finns en hög grad av tillgänglighet hos handläggarna vilket är bra. Både brukare, anhöriga och handikapporganisationerna upplever att det är enkelt att få tag på en handläggare.

Länsstyrelsen konstaterar att viss uppsökande verksamhet bedrivs men att uppdraget och ansvaret bör formuleras i skriftlig form. Det bör framgå vilket ansvar olika befattningshavare har för olika former av uppsökande verksamhet.

SAMVERKAN MED INTRESSE- ORGANISATIONERNA och ANDRA BERÖRDA MYNDIGHETER

Länsstyrelsen utgångspunkter:

Av 15 § punkt 7 LSS framgår att till kommunens uppgifter hör att samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder.

Av FN:s standardregler om delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning, framgår tydligt handikapporganisationernas roll att representera människor med funktionshinder.

Kommunen bör tillsammans med berörda myndigheter utforma skriftliga och gemensamma mål/policy för samverkan på politisk- och ledningsnivå. Kommunen bör tillsammans med psykiatrin utforma skriftliga riktlinjer för utskrivning eller permission från psykiatrisk heldygnsvård samt för en samordnad och individuell planering. (2 kap. 6 § SoL, 5 kap. 8 § SoL, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd Informationsöverföring och samordnad vårdplanering SOSFS 1996:32)

Det finns ett kommunalt handikappråd, KHR som sammanträder fyra gånger om året. Förvaltningen samverkar med de organisationer som finns representerade i KHR. Tjänstemän deltar också ofta på FUBs sammanträden. Särskilda träffar om den nya gruppboenden som startar under hösten 2005 har anordnats och där har FUB och FA deltagit. Ansvar för samverkan har handläggare och enhetschefer.

Av svaren från intresseorganisationerna framgår att de fyra sammanträdena som KHR har är den samverkan som sker, förutom att FUB också har träffar med tjänstemän för kontinuerlig information och diskussion. Flera av organisationerna uppger att de får handlingarna till KHRs möten för sent och att de inte är någon remissinstans. En organisation uppger att KHR inte fungerar i nuläget.

Handläggarna träffar psykiatriska öppenvården två gånger per termin. Vårdplanering tillsammans med den psykiatriska slutenvården sker i förekommande fall. Personalen vid Kårtorpsgatan ansåg att det fanns svårigheter i samverkan med psykiatrin.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att det finns ett handikappråd som sammanträder fyra gånger om året. Det finns goda förutsättningar för att verklig samverkan ska kunna komma till stånd. Länsstyrelsen utgår ifrån att nämnden tillsammans med de aktuella organisationerna löser de problem som tycks finnas för närvarande.

MÅL OCH PLANER, RIKTLINJER

Länsstyrelsens utgångspunkter:

En första förutsättning för en verksamhet med god kvalitet är att det finns tydliga beslut i enskilda ärenden samt mål och planer för verksamheten. Målen skall vara en konkretisering av de övergripande målen i SoL och LSS och finnas på olika nivåer; från nämndens mål till individens mål. Utifrån mål på de olika nivåerna görs planer – alltifrån planer för t.ex. utbyggnad av verksamheter till planering för den enskilda individen.

Kommunens riktlinjer skall grundas på LSS och SoL och dess intentioner och alltid möjliggöra individuella bedömningar.

Det finns styrdokument som socialnämnden tagit fram för hela socialtjänsten i Töreboda kommun som inte alla enhetschefer, personal eller brukare känner till. Det finns också mål på enhetsnivå. Vissa av dessa är dock gamla och har inte följts upp. När det gäller verksamheten som rör personer med psykiska funktionshindrade finns mål på enhetsnivå som uppdateras.

Endast FUB och FA har svarat att de deltar i kommunens planering i handikappfrågor.

På individnivå finns individuella planer enligt 10 § LSS för cirka 50 personer. För övriga som får insatser av kommunen finns andra former av individuella planeringar.

Riktlinjer

Kommunen har riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS. Av dessa framgår bl.a. att

När det gäller insatsen personlig assistent

- För att en person skall anses ha ett omfattande funktionshinder, är socialnämndens tolkning att det krävs att de grundläggande behoven uppgår till minst 15 timmar/vecka.
- Enligt socialnämnden i Töreboda bedöms föräldraansvaret så stort för barn upp till tio år att man inte kan få personlig assistent.

När det gäller ledsagarservice

- Socialnämnden i Töreboda gör bedömningen att ledsagarservice inte ska beviljas till barn under 10 år. Dessförinnan hänvisas till föräldraansvaret.
- Ledsagarservice beviljas inte om man bor i gruppbostad.

När det gäller kontakt person

- Kontaktperson beviljas endast om man **har ett mycket begränsat socialt nätverk**.
- Kontaktperson beviljas inte till barn under 18 år.

När det gäller korttidsvistelse utanför det egna hemmet

- Korttidsvistelse beviljas med maximalt 74 dygn per år och utav dessa som mest en helg per månad.

FUB ifrågasätter riktlinjerna.

Handläggarna uppger att de gör individuella bedömningar i alla ärenden.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen gör bedömningen att det finns behov av att förankra och uppdatera de mål som finns på övergripande nivå och på enhetsnivå. Länsstyrelsen noterar med tillfredsställelse att den individuella planeringen fungerar på ett mycket bra sätt. De många individuella planer enligt 10 § LSS ger goda förutsättningar för den enskilde att bland annat få de insatser han behöver och få dem utförda på det sätt han önskar.

Länsstyrelsen är mycket tveksam om en kommun kan ha riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS som är en rättighetslag och ingen ramlag. Dock är det fullständigt klart att en kommun ur rättssäkerhetssynpunkt inte kan ha riktlinjer som innebär en detaljstyrning och inskränkningar i den enskildes rätt till insatser enligt LSS. Töreboda kommuns riktlinjer innebär en detaljstyrning med begränsningar och inskränkningar i olika avseenden.

Länsstyrelsen bedömer att flera av de riktlinjer för bedömning av insatser enligt LSS står i strid med lagstiftningen och dess intentioner. Inga av ovanstående exempel är i linje med lagstiftningen. Länsstyrelsen utgår ifrån att nämnden upphäver riktlinjerna eller arbetar om dem.

RÄTTSSÄKERHET

Aktgranskning

Länsstyrelsen har granskat 15 ärenden enligt LSS och SoL. Ärendena valdes ut av Länsstyrelsen med utgångspunkt att granska ärenden för personer med olika insatser och i olika åldrar.

Vid de olika boendena och dagliga verksamheterna enligt LSS skall också finnas en viss basdokumentation som rör den enskilde. Det är arbetsledarens ansvar att bedöma hur mycket dokumentation som behöver finnas på arbetsplatsen. Den bör begränsas med hänsyn till den enskildes integritet, men kan å andra sidan i vissa delar vara nödvändig av medicinska skäl. Fakta om sjukdomar, medicinering och individuell planering bör finnas. Tillfälliga minnesanteckningar bör förstöras. Den 1 juli 2005 träder en ny lagstiftning i kraft vilket innebär att genomförande av beslut om insatser enligt LSS skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Enligt de ändringar som gjorts i socialtjänstlagen och som trädde i kraft den 1 januari 1998 skall även genomförandet av beslut enligt SoL dokumenteras.

Länsstyrelsen har även granskat viss dokumentation vid genomförandet av insatser.

Länsstyrelsens utgångspunkter:

Förvaltningslagen (1986:223) är grunden för handläggningen av förvaltningsärenden. Dessa regler ska i princip tillämpas hos alla myndigheter på alla områden.

Varför är det viktigt med dokumentation?

- För att ha ett adekvat beslutsunderlag
- För att den enskildes rätt till insyn i sitt ärende ska vara möjlig
- För att ha ett underlag för vård- och behandlingsplanering
- För att uppföljning och omprövning i ärendet ska vara möjlig
- För att kunna upprätthålla en kontinuitet i vårdarbetet
- För verksamhetsplanering och statistik
- För de anställdas rättssäkerhet
- För att möjliggöra nämndens, revisorernas, Länsstyrelsens, Socialstyrelsens och JO:s tillsyn.

Länsstyrelsen har granskat akterna utifrån en checklista, som tar upp följande punkter

- ansökan/begäran om insats,
- utredning/beslutsunderlag,
- beslut,
- handläggningstider,
- verkställighet av beslut.

Ansökan/begäran om insats

Länsstyrelsens utgångspunkter:

Insatserna enligt LSS ska erbjudas den enskilde endast om han/hon begär det. Det ställs stora krav på lyhördhet för vad personen själv vill och önskar. Det är viktigt att ansökan kan göras på ett för den enskilde enkelt och byråkratiskt sätt. Oberoende hur ansökan framställs ska ansökan behandlas med samma krav på rättssäkerhet och iakttagande av formella regler.

Socialtjänstlagen ställer inga formella krav när det gäller ansökningsförfarandet. Den som önskar bistånd eller annan social tjänst måste ta kontakt med en handläggare eller skicka in en ansökan med önskemålen. Det är handläggarens uppgift att vara lyhörd och fånga upp och hjälpa den enskilde att precisera sina önskemål.

I samtliga ärenden framgår att en ansökan gjorts och i de flesta fall av vem.

Utredning/beslutsunderlag

Länsstyrelsens utgångspunkter:

Det åligger handläggaren på den myndighet som tar emot ansökan att själv utföra eller införskaffa de utredningar som behövs. Det är särskilt viktigt att den enskilde eller hans företrädare lämnar ett uttryckligt samtycke, om information hämtas från någon annan. Utredning enligt LSS ska klarlägga huruvida den enskilde tillhör lagens personkrets, och om så är fallet, vilken av de tre persongrupperna. Personkretstillhörigheten ska prövas varje gång någon begär en insats enligt LSS och sättas i samband med de särskilda insatser som söks. Utredningen ska klargöra funktionshindren och behovet av insatser. Det ska framgå om den enskilde får behovet tillgodosett på annat sätt. (Socialstyrelsens Allmänna Råd 1994:1 sid. 15-16 och 23-24.)

Socialtjänstlagen ska enligt 11 kap 1 § SoL utan dröjsmål inleda utredning om vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd. Ett beslut om bistånd ska föregås av en utredning. Utredningen ska klarlägga vilka behov av bistånd den enskilde har. Av utredningen bör framgå vad som föranleder ansökan, vilka insatser som söks, vilka behov som föreligger och om behovet kan tillgodoses på annat sätt.

Innan beslut fattas måste handläggaren avgöra om den information och utredning som införskaffats ska kommuniceras med den enskilde. Parts rätt att få del av uppgifter framgår av 16 och 17 §§ förvaltningslagen. Ärende får avgöras utan kommunikering bl.a. om det inte går emot part; om uppgiften saknar betydelse eller om det är uppenbart obehövt med kommunikering.

I samtliga ärenden enligt SoL finns en utredning som innehåller vad som föranleder ansökan, vilka insatser som söks samt vilka behov som föreligger. Utredningarna utgör ett tillräckligt beslutsunderlag.

När det gäller ärendena enligt LSS rör ett par uppföljning av tidigare beslut. De är knapphändiga och utgör inte i sig tillräckligt beslutsunderlag. De övriga klargör vilka funktionshinder som finns och vilka behov som föreligger och utgör ett tillräckligt beslutsunderlag.

Beslut

Om ansökan bifalls är det tillräckligt att vederbörande får veta detta, t ex i ett brev eller genom ett protokollsutdrag. Om beslutet helt eller delvis innebär avslag på ansökan måste beslutet motiveras och besvärshänvisning ges. Motiveringar till avslag kan göras korta men får inte vara innehållslösa. Beslutet ska vara tydligt. Det ska dels framgå vad den enskilde sökt om dels vad han beviljats.

För dem som redan får en insats enligt någon av de lagar som upphävdes i och med att LSS infördes krävs inte något nytt beslut beträffande den pågående insatsen. Enligt 5 § Lag (1993:388) om införande av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ska motsvarande insats enligt LSS anses beviljade utan särskilt beslut

Besluten är i samtliga ärenden tydliga och det framgår vad som sökts och vad som beviljats samt lagrum och vem som beviljat insatsen.

I ett beslut om korttidsvistelse enligt LSS finns antecknat: ”När det är lov från skolan inträder föräldraansvaret för en person som är 13 år”.

Handläggningstider

Enligt 7 § FL ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta innebär, enligt Länsstyrelsen att så fort en ansökan/begäran om insats gjorts ska utredning inledas utan dröjsmål, genomföras skyndsamt och leda till beslut inom rimlig tid. Vad som avses med rimlig tid får bli en bedömning i det enskilda ärendet. Något onödigt dröjsmål får inte uppstå.

I samtliga ärenden är handläggningstiden kortare än en månad.

Verkställighet av beslut

Enligt 27 § LSS och 16 kap 3 § SoL framgår att beslut fattade av nämnd gäller omedelbart. Av det följer att beslutet ska verkställas omgående. När det gäller beslut om särskilt boende måste beslutet verkställas inom rimlig tid. Vad som kan anses vara rimlig tid får bedömas från fall till fall men bör enligt Länsstyrelsen inte överstiga tre månader.

Det framgår av handlingarna att samtliga beslut verkställts. Det framgår också i ett par ärenden verkställigheten i beslut om ledsagarservice upphört att gälla från den 13 september 2004 fram till den 29 september då socialnämnden omprövade sitt tidigare beslut.

Uppföljning

Om förändringar inträffar som innebär att det aktuella beslutet inte längre motsvarar behovet, eller om den enskilde begär det, så ska en ny bedömning göras och nytt beslut fattas.

För att säkerställa en fortlöpande uppföljning kan det vara lämpligt att fatta beslut för en bestämd tidsperiod. När det gäller mer långtgående beslut, som bostad med särskild service och daglig verksamhet enligt LSS, är det istället lämpligt att det i beslutet antecknas tid för uppföljning.

I samtliga ärenden finns notering om uppföljning av beslut eller tidsbegränsade beslut. När det gäller besluten enligt LSS finns en notering i många av ärendena ”Detta beslut gäller under ovanstående period och senast en månad innan beslutet går ut krävs en ny ansökan” Av samtliga SoL beslut framgår att ”beslutet kommer kontinuerligt att följas upp och omprövas innan åå-mm-dd”.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen gör bedömningen att samtliga granskade ärenden enligt SoL är rättssäkert handlagda.

När det gäller ärendena enligt LSS vill Länsstyrelsen påpeka följande

- Att hänvisa till föräldraansvaret i ett beslut är inte relevant,
- Att avbryta verkställigheten av ett pågående beslut p.g.a. resursbrist är olagligt.
- Ansvar för uppföljning och omprövning av ärenden ligger på handläggaren.

Länsstyrelsen bedömer att rättssäkerheten inte tillgodoses fullt ut med hänvisning till ovanstående och till de riktlinjer kommunen upprättat.

KVALITET I VERKSAMHETEN

Kvalitetskriterier enligt LSS och SoL:

Insatserna skall

- vara lätt tillgängliga
- stärka förmågan att leva ett självständigt liv
- vara anpassade till individuella behov.

Genom insatserna skall den enskilde tillförsäkras

- Goda levnadsvillkor
- Full delaktighet i samhällslivet (rätten till fritid och kultur).

Verksamheten skall

- vara grundad på rätten till självbestämmande och integritet
- ge god service och omvårdnad.

Resurser för att genomföra insatserna

Länsstyrelsens utgångspunkter:

Enligt 6 § LSS skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.

Den viktigaste resursen i verksamheten med funktionshindrade är personalen.

LSS är en rättighetslag, vilket innebär att en enskild har en absolut rätt till insatser enligt 9 § LSS, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Resursbrist är i sådana fall inte ett skäl för att inte ge insatser.

Tillräckligt med personal

Baspersonal

Av intervjuer med personal och enhetschefer framgår att personalen räcker till i boendena för att tillgodose de boendes basbehov men det kan vara svårt att hinna med exempelvis att gå ut om alla är hemma i gruppboenden.

Nuvarande personalbemanning har också gjort det mycket svårt att genomföra individuella aktiviteter och semesterresor för de boende. På Kårtorpsgatan anser inte personalen att de räcker till för att kunna arbeta individuellt med var och en. De är oftast tvingade att utföra insatser kollektivt. Nattpersonalen skall tas bort på Kårtorpsgatan vilket kan innebära problem dels för de boende men också för kringboende.

När det gäller dagverksamheterna så är personalläget pressat på grund av att det är fler personer än tidigare som får daglig verksamhet. En intervjuad anhörig uppgav till Länsstyrelsen att hennes barn oftast fick stanna hemma från dagverksamheten då dennes personliga assistent är sjuk. Detta p.g.a. att det saknas vikarier som kan arbeta med kort varsel.

Den nya organisationen med bl.a. ett nytt boende för personer med autism önskade enhetscheferna att man kunnat externrekrytera för den kompetens som behövs och en något högre personaltäthet, men det var inte möjligt. Föreningen Autism, FA hoppas på att socialnämnden tillsätter tillräckligt med personal med kompetens och personlig lämplighet.

FUB ifrågasätter om bemanningen på boendeenheterna är stor nog att klara de boendes behov av semester, kultur- och fritidsaktiviteter.

Av de brukare och anhöriga som Länsstyrelsen intervjuade framgår bland annat att det ibland inte finns personal på dagcenter för att ersätta personliga assistenter vid deras sjukdom och då får arbetstagaren stanna hemma.

Handläggare

Vid tiden för Länsstyrelsens besök fanns tillräckligt med handläggare. Handläggarna upplevde att de normalt var tillräckligt med personal men att det ibland kunde bli svårt att hinna med då det kom flera nya ärenden under samma tid.

Enhetschefer

De tre enhetscheferna har alla budget-, personal- och verksamhetsansvar. Enhetschefen för personlig assistans har personalansvar för 60-70 personer, vilket enligt henne gör det svårt att hinna med att arbetsleda och ge stöd i det dagliga arbetet. I övrigt anser enhetscheferna att de har tillräckligt med tid för att hinna med sina arbetsuppgifter.

All intervjuad personal uppgav till Länsstyrelsen att de har tillgång till tillräckligt med arbetsledning och att deras chef är tillgänglig. Flera av den intervjuade personalen uppgav att de till stor del var självstyrande men att det bara var att ringa chefen om det behövdes.

Kompetent personal

Baspersonal

Vid rekrytering efterfrågas undersköterske- eller vårdarinneutbildning. Bland de personliga assistenterna finns det 59 % utbildad personal medan det inom övrig verksamhet är ett fåtal som inte har den efterfrågade utbildningen. Enhetschefen för personlig assistans menade att det är mycket svårt att få kompetent och utbildad personal till verksamheten. Vid rekrytering får hon då utbildning saknas lägga mycket stor vikt vid personlig lämplighet.

De brukare och anhöriga som intervjuats är nöjda och anser att personalen är kompetent och fungerar bra.

Enhetschefer och handläggare

Samtliga enhetschefer har högskoleutbildning och en av tre handläggare har det inte.

Det har varit utbildningsstopp i kommunen under cirka två år, vilket inneburit att bl.a. ny kunskap saknas. Personalen uppgav till Länsstyrelsen att de inte varit delaktiga i att upprätta kompetensutvecklingsplaner.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen gör bedömningen att det finns tillräckligt med personal för att tillgodose de boendes behov av *omsorg* och *omvårdnad* i de olika boendena. Genomgående finns dock en brist i möjligheterna att tillgodose de boendes individuella behov av *stimulans* och *aktiviteter*. Nämnden bör i samråd med de enskilda se över detta och vid behov vidta åtgärder. Länsstyrelsen gör också bedömningen att personalläget vid dagverksamheterna bör ses över.

Länsstyrelsen påpekar att möjligheten till en semesterresa i någon form ingår i goda levnadsvillkor.

Länsstyrelsen gör bedömningen att personalen har en bra grundutbildning, förutom när det gäller personlig assistans, men det är allvarligt att kompetensutveckling inom nämndens ansvarsområde inte skett under de sista åren. Länsstyrelsen påpekar att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet och för utförandet av nämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet (SoL 3 kap, § 3). Enligt uppgifter till Länsstyrelsen så är utbildningsstoppet nu hävt vilket är nödvändigt. Nämnden bör nu omgående upprätta individuella kompetensutvecklingsplaner för de anställda och kartlägga vilka utbildningsbehov som finns. Länsstyrelsen gör bedömningen att verksamheterna kännetecknas av personal med personlig lämplighet och god kompetens men att kontinuerlig kompetensutveckling är nödvändig för att detta skall bibehållas.

Övriga resurser

De bostäder med särskild service som finns i Töreboda kommun är fullvärdiga.

När det gäller personer som tillhör personkrets 1 och 3 enligt LSS är behovet av bostad med särskild service täckt när den nya bostaden för personer med autism är klar. För personer med förvärvade hjärnskador täcks behovet av personlig assistans och daglig verksamhet antingen på Regnbågen eller på Granhaga. Behovet av bostäder för personer med psykiska funktionshinder är för närvarande också täckt. Boendestödet serverar cirka 40 boende med psykiska problem och/eller missbruksproblem.

När det gäller personlig assistans och ledsagning verkställs numera alla beslut.

När det gäller kontaktpersoner så kan det ibland vara svårt att tillgodose om den enskilde inte accepterar vissa personer.

Den dagliga verksamheten Regnbågen för personer med psykiska funktionshinder är begränsad och de personer som har behov får insatsen, men inte alltid i den utsträckning som de skulle behöva. Det finns behov av att utöka tillgängligheten. När det gäller Granhaga så är det idag för många arbetstagare och något måste göras åt detta enligt enhetschefen, intervjuad personal och anhörig.

När det gäller avlastning och korttidsvistelse så finns det för närvarande platser lediga.

Av intresseorganisationerna har bl.a. FA haft synpunkter på att turerna kring den nya gruppboenden Kilagården varit många. Några av de funktionshindrade har fått vänta alldeles för länge på sin rätt att få ett eget boende. Det finns enligt föreningen bra fritidsverksamhet som passar för många, men det kan vara svårt att hitta en verksamhet som passar för ungdomar med högfungerande autism eller asbergers syndrom.

Flera av intresseorganisationerna anser att det saknas vilja, kunskap och empati i kommunen.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen gör bedömningen att det idag i stort sett finns tillräckliga resurser för att tillgodose de behov som finns. Det finns dock anledning att se över behovet av och tillgången till daglig verksamhet.

Det är positivt att de bostäder med särskild service som finns är fullvärdiga.

Innehållet i verksamheten

Länsstyrelsens utgångspunkter:

Det bör finnas en koppling mellan beslut, mål och planer och det konkreta innehållet i verksamheten. Det bör finnas ett bra förhållningssätt, möjligheter till metodutveckling och bra rutiner.

Bra rutiner

Personalen på de olika enheterna beskrev att de tar individuella hänsyn och låter inte rutiner begränsa i mer än nödvändig omfattning. Arbetsätt och rutiner uppdateras och utvärderas kontinuerligt vid personalens gemensamma möten. Eftersom många brukare även har en individuell plan finns en grund att sedan upprätta lämpliga rutiner kring.

Integritet

Alla boende i nämndens bostäder med särskild service har egna lägenheter med namnet på dörren. De har även egna brevlådor. I intervjuerna med Länsstyrelsen betonade personalen respekten för de boendes egna bostad. Personalen går inte in i lägenheterna utan att knacka eller när de boende inte är hemma, detta bekräftades även av de boende och deras anhöriga.

Självbestämmande och valfrihet

Vad gäller den dagliga verksamheten på Granhaga så är möjligheten att själv välja begränsad då det endast finns en sådan verksamhet för personer med utvecklingsstörning. På den dagliga verksamheten finns viss möjlighet att välja vilka grupper man vill delta i. Denna möjlighet begränsas dock av att personerna i de olika grupperna måste fungera ihop, samt att det inte alltid finns plats i grupperna. Vid arbetsträning försöker personalen tillsammans med den enskilde hitta lämpliga alternativ. 20 personer har dock daglig verksamhet utanför dagcenter på olika arbetsplatser. Det finns begränsning kring valfriheten på Regnbågen då det endast finns en dagverksamhet för personer med psykiska funktionshinder.

Även möjligheterna till att välja bostad med särskild service, korttidsplatser samt boenden för psykiskt funktionshindrade är begränsad, detta beror på att Töreboda är en liten kommun befolkningsmässigt.

Delaktighet i samhället

Brukarna deltar i diverse aktiviteter i varierande grad. De allra flesta deltar i den dagliga verksamheten och kommer på så vis ut i samhället. Den intervjuade personalen uttryckte att de försökte tillgodose brukarnas önskemål om fritidsintressen och att det oftast gick att lösa. En fritidsverksamhet finns i kommunens regi som har öppet en kväll i veckan. De brukare och anhöriga som Länsstyrelsen intervjuat var nöjda.

Fritid och kultur i bostaden

Läsombud finns på kommunens olika boenden. På en gruppboende som Länsstyrelsen besökte saknades intresse för detta av de boende.

På Kårtorpsgatan umgås de boende en hel del tillsammans med varann och med personalen i den gemensamma lokalen.

Kontaktmannaskap

Det finns system för kontaktmannaskap i personalgruppen för boendeenheterna. I kontaktmannaskapet ingår bland annat att hålla kontakt med anhöriga och närstående, vara med de boende vid inköp, läkarbesök osv. Kontaktmannen ska även ha koll på den enskildes individuella plan (där sådan finns) och se till att det som bestämts kring den enskilde genomförs. På Kårtorpsgatan ingår det även i uppdraget att vid behov ha stödsamtal med den enskilde.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att det finns en hög medvetenhet bland personalen om de boendes rätt till integritet och självbestämmande. Trots vissa begränsningar är valfriheten till stor del tillgodosedd.

Det finns ett väl uppbyggt och fungerande system för kontaktmannaskap i verksamheten. Det är positivt och viktigt dels för anhöriga och dels för den boendes eventuella behov av kontinuitet.

Metoder för uppföljning och egenkontroll

Länsstyrelsens utgångspunkter:

Det måste finnas metoder för uppföljning och egenkontroll, för att kunna avgöra om insatserna motsvarar beslut, mål och planer. Uppföljning sker genom individuella uppföljningar, brukarundersökningar, hantering av klagomål och avvikelserapporter eller på andra sätt. En förutsättning för uppföljning och egenkontroll är att insatserna har dokumenterats, både i handläggningen och i genomförandet.

Socialstyrelsen har gett ut föreskrifter och allmänna råd om anmälan av personskada i verksamhet enligt LSS (SOSFS 1996:17 (S)). Enligt dessa skall anmälan göras till Länsstyrelsen om en person allvarligt skadas eller riskerar att skadas i samband med verksamheten och skadan inte inträffar i hälso- och sjukvården.

Sedan 1999 finns en paragraf i socialtjänstlagen, 14 kap 2 § som brukar kallas Lex Sarah. Där framgår att var och en som är verksam inom omsorger om äldre människor eller människor med funktionshinder skall anmäla till socialnämnden om de uppmärksammar något allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild. Denna bestämmelse föreslås också gälla enligt LSS från den 1 juli 2005.

En kvalitetsplan har utarbetats som gäller från den 1 mars 2005.

Fokusgrupper och anhörigträffar har anordnats för brukare och anhöriga. På Kårtorpsgatan genomförs boendemöten en gång i månaden där synpunkter och klagomål följs upp och åtgärdas.

Vid klagomål har brukare eller anhöriga hört av sig till personal eller chefer, men i samband med den nya kvalitetsplanen kommer rutiner att fastställas.

Rutiner för Lex Sarah och för personskador enligt SOSFS 1996:17 finns men är inte kända av all personal.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen gör bedömningen att det numera finns metoder för uppföljning och egenkontroll. Nämnden bör tydligt informera samtlig personal om de rutiner som finns när det gäller Lex Sarah och personskador enligt SOSFS 1996:17.

FYSISK TILLGÄNGLIGHET I KOMMUNEN

Länsstyrelsens utgångspunkter:

Riksdagen har i maj 2000 antagit en nationell handlingsplan för handikappolitiken – Från patient till medborgare (Prop. 1999/2000:79). Av handlingsplanen framgår att de nationella målen är:

- *en samhällsgemenskap med mångfald som grund,*
- *att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,*
- *jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder*

Handläggarna av ärenden enligt SoL och LSS upplever att de är tillgängliga för allmänheten och intresseorganisationerna har svarat att det är ganska lätt att få tag i handläggare och ansvariga i kommunen.

Tillgängligheten till information för synskadade på kassetband, punkt eller lättläst saknas. Kommunens syninstruktör är oerhört viktig för de synskadade.

När det gäller den fysiska tillgängligheten i kommunen är det enligt organisationerna genomgående dålig anpassning av denna i kommunen. Det finns höga trottoarkanter, flera ingångar till kommunens fastigheter är dåligt handikappanpassade. Ett exempel är att det utanför DHR-lokalen finns en mycket hög asfaltkant som kommunen är ointresserad av att rätta till. En rullstolsburen eller person med rullator måste ta en omväg på cirka 400 för att kunna besöka lokalen.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen gör bedömningen att när det kommunala handikapprådet fungerar på ett tillfredsställande sätt bör ovanstående problem tas upp till diskussion och möjliga åtgärder.

.....



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

www.o.lst.se

